

COLECCIÓN
CONO SUR

SEGURIDAD
Y DEFENSA
EN EL CONO SUR

Compiladora

Isabel Stanganelli

ELIGRO

PELIGRO

PELIGRO

PELIGRO

SEGURIDAD REGIONAL, SEGURIDAD INTERIOR
Y SEGURIDAD CIUDADANA:
ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

Por Diego P. Gorgal

Introducción

*"Cuando un problema
-por más que uno haga por resolverlo-
se resiste, es que está mal planteado".*

A. Einstein

La década del noventa representó una década bisagra en el mundo. Los cambios políticos, estratégicos, económicos, sociales, culturales, tecnológicos, etc., operados en todos los niveles - global, hemisférico, regional, subregional, nacional, local- trastocaron los problemas de las sociedades, solapando algunos, potenciando otros y mutando los que permanecen. En América Latina, significó un giro político y económico estructural que permitió un importante crecimiento económico, pocas veces igualado en la historia de cada uno de nuestros países.

No obstante, mientras el optimismo generado por el crecimiento económico desbordaba en la mayoría de los ambientes políticos y académicos, en las distintas sociedades de la región comenzaron a incubarse una serie de fenómenos que parecían ir a contramano de dicho optimismo.

① Primero, paradójicamente, la mayoría de los países de la región comenzó a soportar una ola creciente de delitos y violencia que se proyecta hasta la actualidad y amenaza sistemáticamente la vida,

*Aumento
criminalístico*

propiedad y libertad de los ciudadanos que habitan en ellos, atentan contra la paz y tranquilidad pública y erosionan los lazos sociales y valores comunes. Es tal la entidad de este fenómeno, que en Argentina el delito y la violencia se tornaron una cuestión pública.

En efecto, en un país donde los estándares de seguridad eran similares o aún mejores al de muchas sociedades europeas, la inseguridad como problema público que reclame una política específica por parte del Estado para su resolución, era algo ajeno y hasta desconocido.

()*

Pero cuando el incremento en el nivel agregado de delito y violencia es percibido como una amenaza por parte de la población, ésta transforma la seguridad en una demanda y entonces el tema es incorporado a la agenda pública. Así comienza el debate público o la discusión política en torno a qué intervenciones, políticas (policy), cursos de acción, programas, medidas, etc. son conducentes a la "producción" de mayor seguridad para la población. La incorporación de dicha demanda a la agenda pública -en orden a dar cuenta del problema- genera la "cuestión criminal", es decir, la problematización de un hecho que es percibido como una demanda que debe ser resuelta (Aguilar Villanueva, 1993). No es que no existieran delitos y violencia antes de los noventa, sino que, actualmente ese fenómeno es percibido como un problema público o una demanda política, que requiere la intervención del Estado mediante políticas dictadas al efecto. Es aquí cuándo la "cuestión criminal" se suma a la "cuestión social", la "cuestión educativa", la "cuestión económica", la "cuestión política", etc. en el universo de las cuestiones públicas en Argentina.

(2)

Pero, en segundo lugar, no sólo se percibe un incremento en el nivel de delito y violencia en las sociedades latinoamericanas en

El problema es complejo, no puede ser definido de manera unívoca.

*Aumento
Criminalístico*

general y en la Argentina en particular. También se ha producido una mutación cualitativa en el universo del delito. En efecto, el problema de la seguridad en nuestras sociedades no puede definirse de manera unívoca. Por el contrario, es algo cualitativamente distinto de lo que era con anterioridad a los noventa. 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 express 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 ONU¹; 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. El universo de delitos se ha complejizado, ha mutado cualitativamente y -por tanto- los enfoques, la agenda de seguridad y el modelo de intervención estatal deben acompañar dicho cambio. Evidentemente, no lo han hecho.

(3)

Este fenómeno de complejización del universo de la seguridad viene de la mano del tercer fenómeno desencadenado en los últimos años, esto es, las "nuevas amenazas" a la seguridad. A partir de la reconfiguración del escenario regional, fenómenos existentes en cada una de las sociedades comenzaron a tener proyección más allá de sus límites nacionales y se transformaron en temas relevantes dentro de la agenda de seguridad. La literatura las denominó como "nuevas amenazas".

Estos tres fenómenos -cuestión criminal, su complejización y las nuevas amenazas- ejercen una enorme presión sobre nuestros Estados y -fundamentalmente- sobre sus sistemas de justicia y seguridad. Comparten la característica de poner en tela de juicio

funciones estatales básicas e indelegables, que incluso constituyen la razón de ser del Estado moderno: la protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos y la defensa de los valores comunes. Esto condujo a la "cuestión de la seguridad", cuya emergencia en dichos términos ha venido a transformar la situación y la concepción de la seguridad en los países de la región, tema del presente libro.

La cuestión de la seguridad ha generado un profundo debate en distintos ámbitos -en las esferas políticas y/o gubernamentales- a fin de determinar qué intervenciones estatales son efectivas para proteger la vida, la libertad y el patrimonio de los ciudadanos y resguardar el orden público. En los ámbitos académicos, paralelamente, se pretendió emprender el camino de la construcción de un paradigma confiable en torno a las políticas públicas de seguridad que permita interpretar la mayor cantidad de fenómenos vinculados a la problemática y establecer sus conexiones.

A pesar de los debates y esfuerzos, en Argentina no se percibe aún ni una doctrina clara ni un paradigma consolidado en torno a las políticas públicas de seguridad y la defensa. Por el contrario, la discusión en torno a la "cuestión criminal" y las "nuevas amenazas" ha sido monopolizada por enfoques y escuelas tradicionales, gestadas antes de las transformaciones de los noventa.

En efecto, "juridizar" y/o "judicializar" las políticas de seguridad, reduciendo la opción al incremento de penas, militarizarla pregonando la incorporación de las FFAA a la mal definida "lucha contra el crimen" para aumentar el despliegue territorial y el poder de fuego de la fuerza pública o incrementar las facultades procesales de las fuerzas policiales como únicos expedientes idóneos para reducir el nivel de delito y violencia o -por el contrario- atribuir la

inseguridad a la problemática socioeconómica y entonces, reducir, limitar, controlar o hasta abolir la potestad penal del Estado y restringir al máximo el funcionamiento de la fuerza pública, son -en realidad- enfoques pre-noventa, es decir, pensados en una realidad y un contexto que ya no existe. Recurrir a estas opciones es no entender el cambio cualitativo que operó durante la última década del siglo XX.

Sucede que la seguridad no puede entenderse en abstracto sino situada en un determinado esquema Estado-Sociedad. En los noventa cambió el Estado, mutó la Sociedad, y -por tanto- son otros los términos en los que se define el problema de la seguridad. No obstante, los enfoques (paradigmas y doctrinas) y el modelo de intervención estatal (Sistema de Seguridad Interior - SSI) siguen sin tomar noticia de dichos cambios. Son entonces pre-noventa y, al adoptarse, no hacen más que agravar aún más la "cuestión de la seguridad".

Pero a la confusión reinante -fruto de la falta de adecuación de los instrumentos conceptuales a la realidad-problema- contribuyó un cuarto fenómeno que se suma a la "cuestión de la seguridad": las transformaciones en la seguridad internacional-regional y su correlato local, el Sistema de Defensa Nacional (SDN). En efecto, la desarticulación del sistema mundial bipolar de la guerra fría junto con los cambios operados en los distintos niveles durante los noventa, llevaron a desactivar las hipótesis de guerra interestatal en la región. Lo dicho no significa, ni mucho menos, que la guerra en su talante clásico ha sido exorcizada en América Latina. Si, en cambio, que ha sido reducida a su mínima expresión al punto de no estructurar las relaciones interestatales que configuran el mapa político de la región.

Con la ocurrencia de este cuarto fenómeno, la desactivación de las hipótesis de guerra, se ha traído a discusión la funcionalidad de los aparatos militares construidos a lo largo del siglo XX -que alcanzaron su cenit a caballo de la guerra fría y las tensiones entre países de la región- recomendando la incorporación de las FFAA a la nueva agenda de seguridad, lo que implica la integración de los SDN y SSI.

Esta opción de política se orienta a concentrar el uso de la violencia estatal en orden a dotar de eficacia y eficiencia su utilización, y así -según sus apologistas- resolver la "cuestión de la seguridad" -delitos, violencias, nuevas amenazas y guerras interestatales- so pena de agravarse con el correr del tiempo.

La posición de este artículo es bien distinta. En efecto, el incremento y complejización en el nivel de delito y violencia y la creciente vulnerabilidad frente a las "nuevas amenazas" presentan un serio desafío al SSI, antes que al SDN. Si bien es menester actualizar las concepciones académicas y gubernamentales de la defensa y la seguridad, centrandolo en el pensamiento y la acción estatal en la reducción de las amenazas de cualquier tipo, que se ciernen sobre el hombre y su desarrollo integral, esto no implica unificar los modelos de intervención estatal en la materia. Compartimentar y/o unificar, son dos respuestas del mismo género. Lo distinto, lo necesario, es redefinir.

En esta inteligencia, el presente artículo se centrará en las transformaciones de la seguridad, originadas e impulsadas por el surgimiento de la "cuestión criminal", su complejización y la operatividad creciente de las "nuevas amenazas". El objetivo es demarcar el problema, de modo de delimitar así la respuesta estatal. En virtud de ello, la hipótesis de trabajo de este artículo es

Hipótesis: Baja calidad institucional del estado

que estos fenómenos responden -antes que a la falta de poder de fuego o a débiles capacidades de ejercicio de la violencia estatal- a la baja calidad institucional del Estado.

El desarrollo de esta hipótesis se realiza desde el ámbito de la Ciencia Política en general y, específicamente, desde el campo de la administración y las políticas públicas. Es por ello que esta perspectiva considera como centro de gravedad del problema de seguridad al Estado y -puntualmente- su "calidad institucional". Esta baja calidad institucional del Estado es un rasgo común en los países de la región, de la misma manera que lo es el nivel creciente de delitos y violencia que se observan en sus sociedades. No es en balde dicha relación.

En esta línea de trabajo, los países de la región, especialmente Argentina, necesitan una redefinición de los términos con los cuales identifica y considera la cuestión de la seguridad general y, más específicamente, de la "cuestión criminal" y las "nuevas amenazas". Y a partir de nuevos enfoques se debe comenzar con la construcción de una agenda de reformas institucionales del SSI, que permita el diseño y desarrollo de políticas públicas efectivas en la materia.

Esta hipótesis de trabajo y su perspectiva llevan a considerar al Estado como una de las causas eficientes -la principal- de la "cuestión de la seguridad". Diversos estudios mencionan o asumen la vulnerabilidad estatal o su baja calidad institucional, pero pocos lo colocan como centro de gravedad del problema. Así, la defensa y la seguridad están siendo desafiadas, pero por factores y motivos distintos.

Hasta el momento, el SDN -su enfoque y organización- y su integración a nivel regional han resultado ser sumamente efectivos para dar cuenta del problema de la violencia interestatal en la

región, al punto de que nunca en la historia las hipótesis de guerra fueron tan débiles. No obstante, son los SSI -con su enfoque y organización- quienes se presentan sumamente ineficaces en el control de la violencia dentro de los propios Estados o en las mismas sociedades latinoamericanas, que están viviendo actualmente uno de los períodos de mayor violencia social y criminal en la historia. Nunca hubo tanta seguridad respecto de no ser agredido por la acción de un Estado foráneo, al tiempo que nunca hubo tanta probabilidad de ser victimizado por la violencia ejercida por organizaciones criminales o delincuentes comunes. Este es el dilema de los Estados de la región y -fundamentalmente- de sus SSI.

Nuevos enfoques para nuevas realidades

“La cuestión criminal”

La “cuestión criminal” como problema y tema de agenda pública constituye una novedad no sólo en la Argentina, sino también en los principales países del mundo. Los cambios que se vienen operando a nivel internacional desde fines de los setenta y principios de los ochenta, han transformado -entre tantas otras cuestiones- la situación de seguridad de la población. Dicha transformación comportó una actualización de los enfoques teóricos y los paradigmas académicos mediante los cuales se entendía el problema y se operaba sobre él.

Esta doble transformación -teórica y fáctica- se dio en tiempos distintos, según la evolución de dicha transformación en cada uno de los países. En Argentina y demás países de la región, los

noventa constituyen un punto de inflexión entre las nuevas realidades y el enfoque y el modelo de intervención tradicional en la materia.

Con el interés de distintas escuelas académicas de los países desarrollados en la construcción de un paradigma en materia de política pública de seguridad, numerosos estudios han intentado desentrañar y explicar al delito, en tanto fenómeno social y en tanto objeto de intervención estatal.

De los paradigmas en pugna, el que ha mostrado mayor efectividad en las políticas que se gestaron bajo sus prescripciones, es cierta perspectiva que podríamos clasificar como integral. Esta perspectiva 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 delitos y violencia en el seno de una sociedad.

Esta perspectiva integral pretende ser una superación de los estudios seminales de los premios Nobel Gary Becker (1968) y George Stigler (1970), que desarrollaron la escuela “económica del crimen”, la cual ha realizado un importante aporte -precisamente- en la identificación de ciertas variables asociadas con la evolución de la actividad criminal, midiendo su peso explicativo mediante modelos econométricos. Este aporte es fundamental en el proceso de la política pública de seguridad, dado que permite al decisor político operar sobre aquellos factores que generan comportamientos delictivos.

En efecto, al ser un fenómeno social, el delito y la violencia reconocen múltiples causas. En este sentido, deben diferenciarse los factores determinantes de los factores condicionantes de la actividad criminal. El único factor determinante de la actividad criminal es la

Perspecti-
va
Integral

Factor determinante → la libre voluntad de los individuos, pero esto no se ejerce en el vacío.

voluntad libre de ciertos individuos que adoptan determinados comportamientos tipificados como delitos por la ley penal.

No obstante, esta libertad no se ejerce en el vacío, sino en un medio social que condiciona las elecciones de dichos individuos. Es aquí cuando aparecen los factores condicionantes de la actividad criminal que obran -según el paradigma integral- como incentivos, barreras de ingreso o costos de ella. Dichos factores condicionantes pueden agruparse, según su naturaleza y modo de operar sobre el nivel de delito, en:²

Factor socioeconómico: los incentivos

La literatura ha comprobado que los ciclos económicos, el desempleo en grupos vulnerables y -fundamentalmente- la desigualdad social son variables fuertemente asociadas a aumentos o disminuciones en el nivel agregado de delito. Estas variables obran como incentivos o desincentivos de la actividad criminal.

En efecto, en sociedades desarrolladas, los ciclos económicos expansivos coinciden con disminuciones en los niveles de criminalidad, al tiempo que los ciclos recesivos originan aumentos en el delito (Fleisher, 1966; Deutsch, 1992). En sociedades en desarrollo, en cambio, el tránsito hacia ese desarrollo mediante cambios drásticos de régimen económico, trae aparejado en el corto plazo un incremento en la tasa de delitos -tal como ocurrió en los países latinoamericanos, incluida la Argentina, durante los noventa- dado que el cambio estructural impone costos sociales de transición de fuerte impacto (Durkheim, 1994). Y en ambos casos la recuperación posterior al ciclo recesivo no se traduce automáticamente en una disminución en el nivel de delitos, pues el costo de oportunidad de los individuos que ingresaron a

Desempleo en hombres jóvenes ⇒ ↑ delitos contra la propiedad

la delincuencia es alto, dado que acumularon experiencia, ganancias extraordinarias, antecedentes penales, etc. Esto se denomina "efecto histéresis" (Ehrlich, 1973; Fajnzylber y otros, 1998).

El desempeño económico de la Argentina en los últimos quince años y la evolución de la tasa general de delitos confirman esta vinculación. En efecto, los picos de delincuencia en ese período (1987-1989 y 1995-2002) coinciden con recesiones económicas profundas que azotaron al país. En el último período, la depresión económica -casi sin parangón- coincide también con las mayores tasas de delito que se tienen desde que se registran oficialmente.

Por otro lado, si bien la evidencia empírica no es tan concluyente, fluctuaciones en la tasa de desempleo afectan el nivel de delitos de una sociedad, en el sentido de que cuando el desempleo aumenta, se incrementa la tasa de delitos, y viceversa (Cohen and Felson, 1979; Archer and Gartner, 1984; Reilly and Witt, 1996).

No obstante, es menester aclarar que la tasa de desempleo se encuentra asociada más que a la tasa general de delitos, a la tasa de delitos contra la propiedad. Y que hay una mayor asociación cuando se analiza la tasa de desempleo en el principal grupo vulnerable: hombres jóvenes (menores de 24 años) de nivel socioeconómico bajo (Cerdeira, 1996). Asimismo, en el caso latinoamericano en general, y argentino en particular, el análisis debe refinarse considerando la inestabilidad laboral en este segmento de edad, esto es, posiciones precarias, con bajas remuneraciones, sin cobertura social ni protección contra el despido. El resultado de ello es la inestabilidad de ingresos y la ausencia de expectativas de progreso mediando el esfuerzo personal.

Los problemas de empleo en la Argentina son hartos conocidos. El desempeño económico ha expulsado del sistema a ingentes

No es
razón
la recesión
sino
lo des-
ajuste.

cantidades de personas. La tasa general de desempleo en el Gran Buenos Aires, principal conglomerado del país, en 1980 era de 2,2%. Veinte años más tarde, esa tasa alcanzaba el 14,7%. Pero en el caso del segmento de edad de 15 a 19 años, la situación es aún peor: se pasó de 6,8% en 1980 a 33,5% en el año 2000, habiendo alcanzado el pico de 48% en 1996. Por ello, sostiene Kessler (2002), "...los jóvenes ven frente a ellos un horizonte de precariedad duradera en el que es imposible vislumbrar algún atisbo de carrera laboral..." Así, la inestabilidad laboral atenta contra la expectativa de movilidad ascendente futura.

Finalmente, análisis empíricos han demostrado que cuanto mayor es la dispersión en la distribución del ingreso, mayor es el nivel agregado de delitos. Dado un nivel fijo de PBI per cápita -o inclusive una serie expansiva-, durante los períodos en los que se incrementaba el gap entre los estratos ricos y pobres, el nivel de delitos también aumentaba (Messner, 1982; Danziger, 1976; Braithwaite, 1979; Carrol and Jackson, 1981; Bennet, 1991). Por el contrario, sociedades con baja dispersión del ingreso presentan bajas tasas de criminalidad (Krohn, 1989; Braithwaite, 1979)³.

En la Argentina de la última década se observa una combinación de fenómenos. En la primera mitad de los noventa, mientras la pobreza se reducía drásticamente, la distribución del ingreso empeoró. Esto explica el repunte de la tasa general de delitos en los años anteriores al shock del tequila. Con el comienzo de la recesión, se combinan ya los dos fenómenos. Claramente, la Argentina de hoy tiene una dispersión del ingreso mayor que la Argentina de hace diez años.

Factor demográfico y socio-cultural: incentivos y barreras de ingreso

La literatura complementaria a los estudios de economía del crimen ha permitido identificar variables que no eran consideradas por el sesgo simplificador y volcado a lo cuantificable del enfoque económico. Dentro de este factor se ubican variables que operan como incentivos -grado de urbanización y proporción de hombres jóvenes- y variables que obran como barreras de ingreso a la actividad criminal: familia, escuela y comunidad.

En efecto, dado que el crimen es un fenómeno típicamente urbano, incrementos bruscos de urbanización y migraciones internas se encuentran fuertemente asociados con incrementos en la tasa de delitos (Carroll and Jackson, 1981; Bennet, 1991; Eberts and Schwiran, 1996). No obstante, la experiencia en América Latina muestra que la violencia no se produce en coincidencia con las migraciones del campo a la ciudad. Por el contrario, son las segundas y terceras generaciones de los migrantes rurales quienes protagonizan el proceso de espiralización actual de la violencia. Las principales hipótesis en boga hacen referencia a la insatisfacción de las expectativas creadas en las generaciones pobres que han nacido en las ciudades. Urbanización precedida de empobrecimiento es una combinación explosiva en las principales ciudades de la región (Briceno-León, 2002).

Por otra parte, distintos estudios sobre el perfil del victimario han llegado a la misma conclusión: el delito es una actividad que involucra mayoritariamente a hombres jóvenes, quienes constituyen el principal grupo de riesgo o vulnerable. Es por ello que incrementos en la proporción de hombres jóvenes sobre el total de la población coinciden con períodos en donde se observa un incremento en la

tasa de delitos (Ratinoff, 1996). En Argentina los hombres cometen el 92% de los homicidios, y más del 60% son menores de 30 años.

Asimismo, dado que la familia constituye el primer ámbito de socialización de un individuo, donde se forjan hábitos y se internalizan valores a lo largo de los años más importantes para la inserción social del individuo, diferentes estudios han marcado la estrecha relación entre el incremento en la delincuencia -juvenil, principalmente- y la desintegración de la familia medida en el porcentaje de hogares monoparentales. De hecho, sostienen Hirschi y Gottfredson (1990) que es "más realista hablar de carreras delictivas que de actos individuales de delincuencia, dado que el curso de vida de un individuo se establece por la forma en que los padres lo socializan desde una edad relativamente temprana".

En un estudio sobre las causas de menores en el Gran Buenos Aires, Daniel Míguez (2002) sostiene que "...el incremento de causas asistenciales nos habla de núcleos familiares cada vez más incontinentes. Es decir, de niños y jóvenes que cuentan cada vez con menos posibilidades de ser socializados en una familia capaz de transferirle sus propias 'comprensiones compartidas' de la realidad..."

En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, el 93% de los menores en conflicto con la ley proviene de familias desintegradas.

En el mismo sentido, la educación formal es uno de los pilares para la prevención de la criminalidad pues es otra de las instituciones básicas de socialización. Cumple, en efecto, una función de contención, de formación y -en el largo plazo- de determinación del nivel de vida del individuo, al contribuir con su capital humano. En función de ello, períodos en donde se observa un deterioro marcado de la educación son períodos donde se produce un incremento en la delincuencia juvenil.

*Defensores del
Capital Social*

Finalmente, el tipo de urbanización y los valores y normas compartidos por la sociedad también inciden en la criminalidad. Es por ello que se considera fundamental el aporte del capital social sobre las conductas de los individuos. En este sentido, comunidades que ven destruidas porciones significativas de su capital social son comunidades donde proliferan conductas antisociales, predatorias, violentas y delictivas. De acuerdo con James Wilson (1983, 1994, 1996), el carácter también es formado por la opinión general, las expectativas de vecindad, el sentido de pertenencia a una comunidad, el control social informal, en definitiva, por el *ethos* de una comunidad. El deterioro de estas variables genera comportamientos que pueden tender al delito y la violencia. El mismo Durkheim (1994) sostenía que la comunidad opera como una doble forma de contención del individuo: por un lado, lo alberga y lo hace sentir protegido. Por otro, le pauta las conductas al impulsarlo a realizar ciertas prácticas y omitir otras.

En las últimas décadas se produjeron en Argentina notables transformaciones económicas, sociales y culturales que debilitaron la capacidad de las principales instituciones sociales -familia, escuela y comunidad- para integrar y regular socialmente a las nuevas generaciones. Estas instituciones ya no consiguen suscitar eficazmente valores y creencias compartidas que permitan orientar positivamente las conductas de los individuos.

Factor institucional: los riesgos y los costos

Tradicionalmente se asociaron los problemas de delincuencia y violencia común con el funcionamiento del sistema policial-penal, esfera estatal especializada en la aplicación del derecho penal

por medio del cual el Estado tutela los derechos y garantías de los individuos bajo su jurisdicción.

La lógica del enfoque y modelo tradicional se basaba en un poder legislador que definía qué conductas atentaban contra el orden social y lesionaban derechos de terceros, y establecía su correspondiente pena; un poder administrador que por medio de la fuerza pública se desplegaba y penetraba en la sociedad para disuadir con su presencia y reprimir las conductas delictivas; un poder judicial encargado de juzgar a los acusados de cometer delitos y decidir la privación de su libertad en caso de encontrarlos culpables, lo que llevaba a ponerlos a disposición del poder administrativo para que cumplieran su condena. Todo ello organizado burocráticamente, centrando la atención en el control de legalidad y -por tanto- enfocándose en los procedimientos. Así, la potestad penal y su expresión, el derecho penal, son la base de la seguridad de la población.

De acuerdo con los nuevos enfoques, el funcionamiento del Estado en general y -puntualmente- las instituciones de justicia y seguridad, impactan significativamente en la actividad criminal. Pero, a diferencia del enfoque tradicional, este impacto descansa en el funcionamiento de las instituciones de justicia y seguridad (y sus resultados) antes que en las características del derecho penal. El Estado interviene sobre la sociedad para proteger la vida, libertad y propiedad de su población y garantizar el orden público. Al intervenir, desde la perspectiva integral, está imponiendo riesgos y costos al accionar criminal.

En efecto, un individuo vulnerable a los incentivos a cometer delitos (factor socioeconómico y demográfico), y sobre el que existen frágiles barreras de ingreso a la actividad criminal (factor socio-

cultural), para delinquir deberá sortear los riesgos (policía) y costos (justicia y cárcel) que impone el Estado al proteger los derechos de los ciudadanos. A mayor eficacia en el funcionamiento de cada una de estas instituciones, mayores riesgos y costos impondrá el Estado a quienes desarrollan comportamiento delictivos.

Por el contrario, un funcionamiento poco eficaz de estas instituciones redundará en un riesgo y costo bajo para el delincuente, por lo tanto, será más fácil o menos costoso serlo. Aquí entra el concepto de disuasión pero redefinido, ya que se logra no por la severidad de las penas ni por la cantidad y/o poder de fuego de la fuerza pública -según creía el enfoque tradicional- sino por la certeza de que la pena será aplicada y la celeridad con que se aplique⁴.

Esto coloca en otro orden de importancia los términos en los que se resume la ecuación de seguridad. Son más importantes las cuestiones de eficacia y eficiencia de las instituciones de justicia y seguridad, antes que las cuestiones jurídico-penales. Es así como el desempeño público en justicia y seguridad tiene una vinculación íntima con los niveles de delito y violencia. Desde esta perspectiva, la forma de medir el desempeño del funcionamiento 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 Penitenciario⁵. También se recurre a la tasa de reincidencia⁶ para medir puntualmente la performance del Sistema Carcelario.

Viejas realidades - nuevas amenazas

Los cambios producidos en la estructura internacional durante los noventa, junto con las mutaciones internas en los Estados

latinoamericanos, generaron nuevos escenarios estratégicos que llevaron a una redefinición profunda de la agenda de seguridad regional.

Este nuevo escenario estratégico a nivel regional, con su correspondiente "nueva agenda de seguridad", se caracteriza por la presencia de hipótesis de conflicto que involucran a actores no-estatales. Parecería que las guerras inter-estatales (amenazas tradicionales a la seguridad) dieron paso a fenómenos que la literatura especializada denominó "nuevas amenazas" y fuentes de riesgo e inestabilidad, que prácticamente monopolizan la agenda de seguridad de los países de la región.

La novedad de estas amenazas no radica en su génesis reciente, dado que la mayoría son preexistentes a los noventa. Por el contrario, constituyen "nuevas amenazas" en la medida que son con licencia del idioma- "securitizados" recientemente. Es decir, que adquieren 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 movilizar⁷ y los efectos políticos y sociales, locales e internacionales, que produce su desarrollo. Eran fenómenos domésticos y no-militares, pero sus efectos los transforman en trans-estatales y de seguridad.

No obstante, estas nuevas amenazas no constituyen un grupo homogéneo de fenómenos a los que se puede tratar de igual manera. Por el contrario, tal como los clasifica Fontana (1997), pueden diferenciarse tres grupos de fenómenos.

Por un lado, 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 diferentes maneras. Aquí pueden listarse el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, etc.

Fontana
Redondeado
con
los
NA.

2) Por otro lado, se encuentran los factores de riesgo, es decir, fenómenos donde no existe una voluntad hostil y una dirección determinada por parte del actor que los genera. Tal es el caso de los accidentes por el deterioro de usinas nucleares o de buques y submarinos nucleares, el acopio de armas nucleares, químicas y bacteriológicas sin la debida protección, la depredación del medio ambiente, etc.

3) Finalmente, 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. Tal es el caso de las migraciones masivas, las guerras intra-estatales, las persecuciones y matanzas, las minorías, las identidades nacionales sin territorio así como las etnias y religiones enfrentadas en un mismo territorio.

A pesar de la heterogeneidad de la nueva agenda de seguridad, el rasgo común viene dado por el hecho de que, siguiendo a Fontana, "... Todos los fenómenos afectan, si bien en grado y de formas diversas, la seguridad de los individuos y de los Estados, y en muchos casos implican altos grados de violencia. No atentan necesariamente contra la integridad territorial de los Estados, pero permean sus instituciones, relativizan el valor de sus fronteras, y crean "manchas" de no-estatalidad en las ciudades, aún en las más sofisticadas, y en los circuitos de negocios. En conjunto, introducen inestabilidad en el contexto local, en el regional y en el internacional. Ponen en riesgo la integridad física y moral de los ciudadanos y corrompen sistemáticamente el sentido de "comunidad", tanto nacional cuanto internacional".

La clave del éxito y la expansión de las amenazas emergentes en los años noventa es la flexibilidad y versatilidad de su organización⁸, que aprovecha las ventajas del paradigma de las tecnologías de información (Castells, 1998). Hasta los viejos conflictos

adquieren nueva morfología en virtud de estos atributos (vgr. caso colombiano o nuevo terrorismo; Baizán, 1998 y 1999; Tokatlián, 2000).

Así, entonces, el origen y la evolución de las "nuevas amenazas" -como todo fenómeno social- se explica a partir de la concurrencia de una serie de variables asociadas, de campos distintos y naturaleza diversa. No obstante, existe un factor condicionante común a todas las amenazas emergentes, factores de riesgo y fuentes de inestabilidad. Este factor común es el Estado, o mejor dicho, la (baja) calidad institucional de los Estados donde se originan, desarrollan y operan estos fenómenos. En efecto, sostiene Montenegro (2001); "El desarrollo de estos fenómenos, se da a su vez 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 inter-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...".

Estos dos hechos, corrupción y legitimación de actividades y poderes no-legales, tienden a reforzar aún más el retiro del Estado, generando un fuerte incentivo para la localización y desarrollo de fenómenos clasificados como "amenazas emergentes". En efecto, "En las dos últimas 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 sus mercados preferentes en las zonas de demanda más rica, a

fin de cobrar precios más altos. Este es claramente el caso de los cárteles de la droga. Pero también es el mecanismo esencial en el tráfico de armas o de material radioactivo" (Castells, 1998).

Con palabras similares afirma Montenegro (2001) que "(las nuevas amenazas están asociadas a...) una notable 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".

Y aquí también se produce un círculo vicioso, ya que la localización de estos fenómenos refuerza las actividades ilegales y criminales que se producen en estos espacios, dado que -siguiendo a Montenegro- "...en términos generales, se puede señalar que los efectos que producen deben ser registrados en términos de: I) erosión del poder estatal; II) desestabilización y corrupción de las instituciones y del sistema político; III) inestabilidad internacional y IV) de fuente de inseguridad, delito y violencia que afecta la evolución de la sociedad".

Así, entonces, procesos domésticos que generan niveles altos de delitos y violencia en el seno de una sociedad, se vinculan -por el entorno propicio que crean- con el desarrollo de fenómenos que constituyen "amenazas emergentes" a la seguridad de las sociedades y Estados de la región. Estos fenómenos desafían claramente a los SSI de los países de la región.

Comenzó entonces la discusión respecto a la manera de definir el problema de las "nuevas amenazas" y -acto seguido- definir la respuesta estatal. Concretamente, el dilema se sintetizó en "criminalizar" o "militarizar" la nueva agenda de seguridad regional.

Esto es, dar cuenta de ella echando mano al SSI o -por el contrario- replantear la separación entre el SSI y el SDN de manera de unificar la respuesta estatal en la materia.

Nuevo modelo de intervención y el SSI en Argentina

Según la perspectiva presentada, el nivel de delito de una sociedad se explica por la concurrencia e interacción de una serie de factores (socioeconómicos, demográficos, socioculturales e institucionales) que promueven o disuaden la actividad criminal. El funcionamiento de determinadas variables puede generar incentivos en una sociedad para promover la actividad criminal. Esta sociedad, asimismo, puede disponer de mayor o menor fortaleza en sus barreras de ingreso para mitigar los efectos de esos incentivos. Y -finalmente- las instituciones estatales generan riesgos y costos para disuadir y reprimir la actividad criminal que se genere. Aquí se ubican los principales factores condicionantes de la actividad criminal, identificados por los nuevos enfoques en la materia.

El problema que se presenta a la política pública de seguridad es, entonces, determinar la manera en que el Estado debe intervenir sobre los factores condicionantes -incentivos, barreras de ingreso y costos- que operan sobre la actividad criminal, en orden a reducir el nivel agregado de delitos y la violencia. En torno a estas bases se construye un nuevo modelo de seguridad.

En primer lugar, un sistema de seguridad efectivo es aquel que se estructura y orienta en torno a estos tres componentes: I) reducir los incentivos; II) fortalecer las barreras de ingreso; III) incrementar los riesgos y costos de la actividad criminal.

Distintos estudios han demostrado que un modelo efectivo de seguridad urbana requiere el eficaz funcionamiento de los tres componentes del factor institucional: policía, justicia y servicio penitenciario. No obstante, la intervención del Estado sobre la Sociedad en orden a proteger los derechos y garantías de los ciudadanos no debe reducirse exclusivamente al factor institucional. Sucede que la intervención estatal represiva o coactiva responde a la ley de rendimientos decrecientes: superado un punto, el beneficio marginal de la intervención disminuye. Es por ello que resulta conveniente incorporar al modelo una intervención efectiva en los incentivos y las barreras de ingreso al delito. Este es el campo de la prevención.

Este nuevo modelo de seguridad requiere -para cumplir con las orientaciones mencionadas- intervenciones múltiples y coordinadas, esto es, integrales. Así, el modelo de seguridad trasciende el tradicional campo del sistema policial-penal, para incorporar distintos tipos de agencias que desarrollan diferentes tipos de estrategias y medidas. La cuestión radica en facilitar una intervención estatal múltiple que opere sobre todo el ciclo del delito, desde la gestación hasta la reinserción social del condenado. Este conjunto de agencias -con sus intervenciones- conforman una especie de cadena institucional. Esta cadena institucional consiste en la concurrencia coordinada de una serie de instancias -con sus intervenciones específicas- que abarcan agencias sociales (prevención social y situacional), FFSSyPP (disuasivas e investigación penal), Ministerio Público (persecución penal), Justicia Penal (punitivas y penas alternativas), agencias penitenciarias (tratamiento y readaptación social) e institutos post-penitenciarios (reinserción). Y como toda cadena, vale lo que su eslabón más débil⁹.

Nuevo Modelo de Prevención del Delito (NMPD)

Tradicionalmente, la prevención del delito era responsabilidad exclusiva de las fuerzas policiales y se entendía como presencia. En otras palabras, surgía por la presencia de la policía en la calle. Más prevención significa más efectivos policiales patrullando la vía pública.

Pero en las últimas décadas, al calor de los nuevos enfoques y de experiencias novedosas exitosas en materia de prevención, distintos estudios han demostrado que programas preventivos diferentes a la mayor presencia policial en las calles o al incremento de las penas como efecto disuasor general, también generan resultados que manifiestan una disminución del delito.

En este sentido, comenzó a comprobarse que la acción de organizaciones de la sociedad como las escuelas, servicios sociales, entretenimiento, servicios de salud, iglesias, etc., y las intervenciones de agencias estatales sociales pueden ser sumamente efectivas en los esfuerzos de prevención del crimen. Por ello cobra importancia un nuevo enfoque en políticas públicas de seguridad, orientado a reducir los efectos de los incentivos a la actividad criminal y fortalecer las barreras de ingreso.

Inclusive la literatura especializada y las doctrinas gubernamentales más refinadas profundizan este esquema denominando factores de riesgo asociados al delito a aquellos que promueven conductas delictivas y/o violentas en los individuos expuestos a ellos (drogadicción, violencia familiar, cultura de la violencia, exclusión social, disponibilidad de armas de fuego, etc.) y factores de protección a los que mitigan los efectos de aquellos (contención familiar, finalización de la escuela, control social informal). Así el NMPD se entiende como el esquema de intervención estatal por

medio del cual: I) se reducen y controlan los factores de riesgo y se fortalecen los factores de contención (factores subjetivos) que operan sobre individuos expuestos a ellos y II) se reducen y controlan las variables asociadas con la localización del crimen en un determinado lugar o zona (factores objetivos)¹⁰.

Para el primer objetivo, la literatura y la experiencia internacional desarrollaron estrategias denominadas de Prevención del Crimen a través del Desarrollo Social (Crime Prevention Through Social Development). Este tipo de prevención apunta a fortalecer el nexo entre los esfuerzos de la seguridad y el desarrollo social de los individuos, familias y comunidades. De esta manera, se actúa sobre los factores de riesgo que facilitan la criminalidad para modificarlos mediante programas sociales específicos y sobre los factores de protección a través de medidas de fortalecimiento de la familia, de la escuela y de la cohesión comunitaria, como lugar de socialización primaria y promoción social¹¹.

La prevención social del delito no significa securitizar la política social o socializar la política de seguridad. La distribución de planes de empleo o el incremento de los recursos destinados a la asistencia social no redundan en una disminución del nivel de delito, dado que no se trabaja sobre los grupos vulnerables ni sobre los factores de riesgo y de protección que operan sobre ellos. Zhang (1997) demostró que no todos los programas tienen incidencia sobre las actividades ilegales. Por el contrario, la prevención social del delito implica intervenir sobre los grupos vulnerables¹² de modo de reducir su exposición a los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección.

Asimismo, dado que se ha comprobado que el entorno físico puede facilitar la localización del delito en determinadas zonas, el

modelo de prevención debe incorporar estrategias de Prevención Situacional del Crimen (Crime Prevention Through Enviromental Design, en Estados Unidos; Design Out Crime, en Europa). Estas intervenciones apuntan a reducir o eliminar las oportunidades para cometer delitos, a través de la modificación de los factores del entorno que podrían dar lugar a la comisión de crímenes¹³ (Parker, 2000; CMPC, 1997).

Pero el nuevo modelo de prevención del delito no sólo habilita intervenciones efectivas, sino también eficientes. La importancia de la prevención del delito viene dada -entre otras cosas- por la eficacia y eficiencia que comporta para el conjunto del sistema. En efecto, una vez que el delito se comete -además del daño que genera- el funcionamiento del sistema policial-penal requiere muchos más recursos que los demandados por un modelo efectivo y eficiente de prevención.

En Estados Unidos, el costo per cápita del crimen es de U\$S 1.400; en Inglaterra de U\$S 800 y en Canadá de U\$S 900. Estudios empíricos sostienen que las acciones preventivas pueden ser hasta diez veces más efectivas en términos de costo-beneficio, en comparación con medidas como la encarcelación. A su vez, la inversión en prevención también trae aparejados beneficios sociales que no se dan con las medidas de la justicia criminal¹⁴.

Estas condiciones se repiten en Argentina, si bien los estudios empíricos en la materia son hartamente deficientes. Se ha comprobado (DiTella y Schargrodsky, 2002) que el sistema de paradas policiales en la ciudad de Buenos Aires cuesta aproximadamente \$3.500 mensuales por parada y evita delitos que, en términos económicos, representan \$500.

Nuevo Modelo Policial - Penal (NMPP)

Acorde con el marco teórico descrito, un modelo policial-penal efectivo es aquel que genera los riesgos y costos necesarios para disuadir la comisión de delitos en función de los incentivos y barreras de ingreso existentes en la sociedad. Este requiere desempeño óptimo de las instituciones de justicia y seguridad.

Para ello, y en diferentes partes del mundo -desarrollado y subdesarrollado- se emprendieron reformas profundas de estas instituciones, según los nuevos modelos policiales, judiciales y carcelarios¹⁵ que se gestaban al calor de los nuevos enfoques y las nuevas experiencias.

El nuevo modelo policial, por ejemplo, obró como inspirador de las políticas de reformas de los departamentos de policía de las principales ciudades de Estados Unidos y Europa a fines de los ochenta y comienzos de los noventa, a la vez que teorizó sobre estas políticas. En efecto, los sistemas de seguridad exitosos de las principales ciudades norteamericanas se construyeron sobre la base de la superación del modelo burocrático, mediante una reingeniería de los Departamentos de Policía en orden a incrementar su eficacia, eficiencia y transparencia, principios comunes a los que inspiraron la "reinvención del gobierno" en los Estados Unidos. El paso del modelo administrativo "burocrático" al "gerencial" abarcó a todas las agencias del sistema de justicia criminal.

Dentro de esta tendencia se comienza a hablar de "calidad institucional" como variable crítica a tener en cuenta al momento de analizar la performance de las instituciones de justicia y seguridad. La calidad institucional hace referencia a la forma en que el diseño organizacional, el marco de incentivos y el funcionamiento operativo asegura los principios de eficacia, eficiencia y

transparencia. El grado de corrupción, la cantidad de recursos y su administración y los resultados que se generan son muestras de los indicadores de baja/alta calidad institucional.

Este movimiento de reformas originó un nuevo modelo policial que -comparado con el modelo tradicional- presenta las características representadas en el cuadro de la página siguiente.

Debilidades y deficiencias del SSI en Argentina

Desde el punto de vista del nuevo modelo de intervención estatal en materia de seguridad, desarrollado líneas arriba -y a juzgar por los resultados en materia de seguridad que se observaron en la última década- el diseño institucional del SSI de la Argentina presenta una serie de déficits que atentan contra una protección efectiva y eficiente de los ciudadanos.

Sucede que el SSI fue creado en 1992 y -por lo tanto- responde al enfoque tradicional de seguridad. La "cuestión criminal", tal como se ha definido en este artículo, comienza a surgir a mediados de los noventa y se consolida en sus finales. Esto significa que el SSI se establece conforme el viejo o tradicional modelo de intervención estatal, justo cuando comienza la transformación del Estado, de la Sociedad y surgen la "cuestión criminal" y las "nuevas amenazas". En otras palabras, es una expresión de los viejos enfoques, las viejas realidades y los viejos problemas¹⁶.

Esta impronta se observa en ciertos aspectos de su diseño institucional, que obran como obstáculos para un desempeño estatal óptimo en la producción de seguridad, dada la nueva realidad gestada en los noventa.

En primer lugar, los componentes del SSI por intermedio de los cuales el Estado produce seguridad, se reducen exclusivamente a la

MODELO POLICIAL BUROCRÁTICO	NUEVO MODELO POLICIAL
Modelo reactivo: espera que los hechos ocurran para intervenir. Sistema de paradas fijo. Sistema 911: respuestas rápidas a la emergencia.	Modelo proactivo: <i>Problem Solving Policing</i> . Objetivo: ir en búsqueda de los problemas que originan el delito.
Estructura burocrática, concentración de poder en la cúspide.	Estructura funcional, flexible, pocos niveles de línea.
Sistema de gestión centralizado (<i>command and control</i>).	Sistema de gestión descentralizado: descentralización del comando operativo. <i>Empowerment</i> de los mandos medios con responsabilidad de línea. Correspondencia funcional: acercar la capacidad de resolución al nivel de origen de los problemas.
Estructura y Cultura organizacional: carácter para-militar.	Cultura organizacional: organización constructora de éxitos.
Sistema de control: asuntos internos.	Sistema de control: <i>Early Warning System</i> .
Énfasis en los procedimientos: toda operación debía ser predeterminada y predecible. Rol del suboficial: ejecutar; rol del oficial: supervisar.	Énfasis en los resultados.
Sistema de patrullajes motorizados y recorridos aleatorios.	Sistema de patrullajes mixtos (motorizados y a pie) y zonificados: equipos de efectivos con responsabilidad sobre el territorio. Cada efectivo = <i>managers</i> de zonas. Patrullajes focalizados.
Rol preventivo de la Policía: arrestos.	Rol preventivo de la Policía: resolución problemas comunitarios.
Rol del efectivo: trabajador de factoría. Simplemente ejecuta operaciones predeterminadas. No hay margen discrecional.	Rol del efectivo: generalista, es decir, detectar problemas y facilitar soluciones. Amplio margen discrecional. Control sobre los resultados.
Rol de la comunidad: objeto a controlar.	Rol de la comunidad: cooperación. <i>Citizen Partnership</i> .
Sistema de capacitación estático.	Sistema de capacitación dinámico: entrenamiento permanente.
Indicador de evaluación de desempeño: cantidad de arrestos.	Indicador de evaluación de desempeño: tasa de delitos.
Sistema de premios: basados en el coraje y el riesgo.	Sistema de premios: basados en la creatividad y la inteligencia.
Función de la Policía: reprimir el delito.	Función de la Policía: resolver los problemas que originan el delito.

Fuente: elaboración propia en base a Finn, 2001; Kelling y Coles, 1997; Stevens, 2001; Swanson, Territo y Taylor, 2001; NIJ, 1999.

fuerza pública (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina; Policía Federal, Policías provinciales) y a los organismos de conducción política de la misma (Ministerio de Interior, Justicia y Defensa, Presidente y Gobernadores). De esto se desprende que el SSI sólo moldea y organiza la intervención estatal en materia represiva. En su diseño institucional no se contempla la participación de agencias estatales por medio de las cuales se implementen políticas de prevención social y prevención situacional del delito. Ni siquiera figuran dichas agencias como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad Interior, organismo encargado de asesorar al Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en la planificación de políticas de seguridad interior (art. 10° Ley 24.059), espacio que sí es ocupado -por ejemplo- por el Jefe del Estado Mayor Conjunto. Esto es directamente tributario del enfoque tradicional, que reduce la política de seguridad a la utilización de la fuerza pública.

En segundo lugar, inclusive centrándose sólo en la organización de la fuerza pública y su conducción, el SSI deja a un lado agencias estatales que ejercen también la fuerza pública y cuyo accionar resulta ser sumamente importante para garantizar la seguridad interior. Tal es el caso del Servicio Penitenciario Federal (SPF)¹⁷ y la Policía Aeronáutica Nacional (PAN)¹⁸.

En tercer lugar, existen otros organismos del Estado cuya responsabilidad primaria resulta vital para garantizar los cometidos de la Ley 24.059 y -sin embargo- no se encuentran incorporados al SSI. Tal es el caso del Registro Nacional de Armas (RENAR) y el Consejo Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia.

El RENAR es el organismo de aplicación de la ley 20.429 de Armas y Explosivos, que regula "*La adquisición, uso, tenencia,*

portación, transmisión por cualquier título, transporte, introducción al país e importación de armas de fuego..." (art. 1°). El tamaño y la facilidad de acceso al mercado ilegal de armas constituye uno de los factores que la literatura especializada identifica como promotores de la violencia criminal. Desempeños deficientes en el control del mercado legal facilitan la expansión del mercado ilegal de armas y -con ello- potencian la violencia criminal (MJSDDHH, 2003). Es por ello que muchos países implementan políticas de control de armas como expedientes idóneos para reducir la violencia en el accionar criminal. De allí la íntima vinculación del RENAR con el SSI.

Por otro lado, el Consejo Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia es el organismo creado por el Decreto 1606/90, con el objeto de promover políticas de protección integral de la minoridad y la familia. Su población objetivo son los menores en riesgo y los menores en conflicto con la ley. Para estos últimos tiene a su cargo los institutos de menores, donde se les brinda tratamiento. El desempeño del Consejo tanto en los programas preventivos como -fundamentalmente- en el tratamiento de los menores en conflicto con la ley tiene enormes implicancias en los estándares de seguridad de la población. Su desempeño afecta a la tasa general de delitos, tanto por las intervenciones preventivas como asistenciales. A pesar de ello, tampoco ha sido incorporado al SSI ni como organismo de prevención ni como organismo de readaptación social de los internados.

En cuarto lugar, en virtud de la inexistencia, a principios de los noventa, de una "cuestión de la seguridad" de la manera que se la ha definido a comienzo del artículo, el SSI refleja la poca relevancia que el tema tenía en la agenda pública. En el caso de la seguridad

interior, hasta la fecha se observa una fragmentación de la instancia política que decide sobre los distintos aspectos que hacen a la seguridad interior.

Por un lado, el Ministro del Interior o el Secretario (de Estado) de Seguridad Interior tiene a su cargo la política de prevención y represión del delito por medio de la PFA y -desde 1996- también de GN y PNA, fuerzas estas que dependían del Ministro de Defensa. Por otro, el Ministro de Justicia está a cargo de la política criminal por medio del SPF (encargado de la guarda y traslado de detenidos y la readaptación social de los condenados), al tiempo que lleva la relación con el Poder Judicial y el Ministerio Público, los registros administrativos vinculados con la temática (Registro Nacional de Reincidencia) y administra el Sistema Nacional de Información Criminal (Ley 25.266). De hecho, hasta llegó a diseñar e implementar, actualmente, un Plan Nacional de Prevención del Delito. Asimismo, el Ministerio de Defensa tiene a su cargo la política de control de armas por medio del RENAR, y la política de seguridad en los aeropuertos y el espacio aéreo por medio de la Policía Aero-náutica Nacional, que depende del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina. Por otro lado, el Ministro de Desarrollo Social tiene a su cargo la política de minoridad, en sus aspectos de prevención (menores en riesgo) y tratamiento (menores en conflicto con la ley) por medio del Consejo Nacional de la Niñez, la Adolescencia y la Familia. Finalmente, las áreas sociales de la administración - Ministerio de Desarrollo Social, de Salud, de Educación y de Trabajo- deberían tener a su cargo programas de prevención social del delito así como las áreas de infraestructura -Secretaría de Obras Públicas, de Vivienda, FO.NA.VI., etc., que les corresponderían según los programas de prevención situacional.

Este mapa institucional evidencia un alto grado de fragmentación política de las instancias de diseño, ejecución y evaluación de políticas que, directa o indirectamente, afectan los estándares de seguridad de la población. Las más de las veces, la agenda de gestión de un Ministro es distinta a la de otro y los incentivos, generalmente, no están alineados para promover la cooperación. Este hecho atenta claramente contra la necesidad de intervención estatal múltiple y coordinada. Cuando la responsabilidad se fragmenta, no existe responsable, ni -por tanto- responsabilidad ni liderazgo político.

A esta situación debe agregársele que las agencias estatales involucradas -PFA, GN, PNA, SPF, PAN, RENAR, RNR, etc.- tienen muy pocos incentivos para actuar de manera coordinada y/o conjunta, además de reflejar una nula integración de funciones de apoyo-administrativas que permitan hacer economía de recursos¹⁹. Todos estos elementos, sumados a la falta de conducción política cohesionada en la materia, atentan contra la necesaria intervención estatal múltiple y coordinada, es decir, integral, que se prescribe en el nuevo modelo institucional de seguridad.

En quinto lugar, el SSI -en tanto exponente institucional del enfoque tradicional en materia de seguridad- responde a una doctrina de seguridad tradicional, que ha venido construyéndose durante la segunda mitad del siglo XX.

Tradicionalmente, la doctrina de defensa y de seguridad consideraba que estas funciones se desprendían del mismo poder estatal que se especializaba, según el objeto. Así, entonces, para la protección y control de la comunidad intervienen las Fuerzas Policiales (seguridad de la población); para la protección de determinados bienes, valores y objetivos estratégicos del Estado intervienen las Fuerzas de Seguridad (seguridad del Estado); y

para la defensa de los valores e intereses nacionales intervienen las Fuerzas Armadas (defensa nacional). Cada instancia y agencia era considerada una especie distinta de un mismo género: la fuerza pública o la violencia estatal. De allí que el diseño institucional y la organización del personal responda a la misma lógica en las FFAA, FE.SS. y FE.PP (Jefe, Plan Mayor, Jerarquía, Oficiales y Suboficiales, Actividad y Pasividad, etc.).

En los ochenta y principios de los noventa -sin cambiar este mismo enfoque- se diferenció clara y tajantemente el campo de la seguridad interior -seguridad de la población y seguridad del Estado- (art. 1 y 2 Ley 24.059) del campo de la defensa nacional (art. 1 y 2 Ley 23.554), organizando en cada uno la fuerza correspondiente y definiendo las instancias de conducción política que intervienen en cada caso. En función de cuál era tradicionalmente el problema de seguridad y del enfoque que se tenía para abordarlo, la instancia de diseño de las políticas en la materia recayó durante toda la segunda mitad del siglo XX sobre el ministro del Interior, esto es, el ministro político. Sucede que el problema, como se dijo, tenía que ver más con alteraciones y desórdenes públicos motivados por factores políticos que con delincuencia común afectando y amenazando la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos, como sucede actualmente. De allí la dependencia de la PEA del Ministro del Interior, enfoque que se refuerza en 1996 cuando se traslada la dependencia de GN y PNA a este ámbito²⁰.

En sexto lugar, el Estado tiene deterioradas sus capacidades institucionales para dictar una política pública de seguridad. Este déficit en las capacidades y recursos estatales atenta contra el diseño e implementación de intervenciones que protejan de manera efectiva a los ciudadanos. En efecto, analizando el ciclo de

política pública en seguridad se observan déficits en cada una de las etapas del proceso de diseño e implementación de políticas públicas, esto es, identificación del problema, incorporación del problema a la agenda de gobierno, toma de decisiones, implementación y evaluación (Gorgal, 2003).

Toda política pública comienza cuando la burocracia civil y la autoridad política identifican un hecho como problema público. En Argentina, los déficits cuantitativos y cualitativos de los instrumentos de medición de la criminalidad y la violencia atentan contra una ajustada definición de los problemas de seguridad²¹. Así, entonces, los responsables públicos de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas de seguridad sólo pueden recurrir a la "criminalidad aparente", lo cual sesga la capacidad de identificar el problema de seguridad, discutir cursos alternativos de acción y -fundamentalmente- evaluar los resultados.

Como consecuencia de ello, la identificación de los problemas de seguridad se realiza en función de la sensación de inseguridad. Esto es una identificación secundaria o de segundo grado, dado que la realizan primero distintos actores no estatales (por ejemplo, medios de comunicación) y -en función de dicha identificación- trabajan las autoridades públicas.

Existe un fuerte déficit, también, como consecuencia de la ausencia de una burocracia civil profesional encargada de asistir al decisor político en la materia. Entonces, el proceso por el cual un hecho identificado como problema público es incorporado a la agenda de/los decisor/es no se encuentra institucionalizado. No hay instancias transparentes y formales por medio de las cuales se conforme la agenda de seguridad interior-ciudadana sobre la cual se decidirán políticas. Entonces, el ciclo de la política tiene un nuevo sesgo en la

etapa de confección de la agenda pública. Esto afecta, asimismo, el proceso de toma de decisiones en seguridad. Al no existir tampoco un staff profesionalizado y especializado en el diseño de políticas de seguridad interior-ciudadana que eleve a consideración del decisor las distintas alternativas u opciones de política sobre la cual decidir, las opciones se reducen -las más de las veces- a echar mano al Código Penal para incrementar la pena de algún delito de "moda". Con problemas poco claros o definidos erróneamente y con agendas sesgadas, el proceso de decisión es sumamente frágil. En este sentido opera el modelo "incrementalista" de toma de decisiones, dado que el decisor busca alternativas que difieren poco de lo que se ha venido haciendo. Este modelo de decisión tiende a reforzar el modelo tradicional de intervención estatal en seguridad y a obstaculizar cualquier tipo de innovación al respecto.

También se observa un fuerte déficit en la etapa de implementación de los cursos de acción. Las distintas medidas que puedan llegar a tomarse, dentro de este proceso de baja institucionalización y formalización, sólo tienen como agencia de ejecución de políticas a las FFPPySS. Esto impone un sesgo a las decisiones que se tomen, dado que la autoridad política va a tomar aquellas decisiones que le permitan mostrar algún resultado. Entonces dichas decisiones se reducen a las que puedan ser ejecutadas por intermedio de las FFPPySS, excluyendo la posibilidad de intervenciones integrales. La política pública de seguridad tiene un fuerte sesgo, producto de la falta de alternativas en las instancias administrativas de ejecución de políticas.

Todos estos déficits que deterioran las capacidades estatales conspiran contra la posibilidad de diseñar e implementar una política pública de seguridad integral y efectiva. La inexistencia de

recursos técnicos para identificar los problemas, incorporarlos a la agenda, diseñar cursos de acción, implementarlos y evaluarlos, es suplida por la ideología, lo que tiende a aumentar aún más la confusión y la gravedad del problema.

Finalmente, en séptimo lugar, los componentes del SSI responden a modelos institucionales u organizacionales de tipo burocrático, a pesar de que la década del noventa significó -entre otras cosas- el fin del modelo de organización burocrática, incapaz de operar en las nuevas realidades. La PFA se encuentra organizada con arreglo al Decreto-ley 333 de 1958. La PNA, por su parte, de acuerdo con la Ley 18.398 de 1969, mientras que la GN según lo prescripto en la Ley 19.349 de 1971 y el SPF -finalmente- siguiendo la Ley 20.416 de 1973. Es decir, tienen una antigüedad de entre 30 y 50 años. Evidentemente, los paradigmas organizacionales de entonces son bien distintos a los que operan en la actualidad. Juzgado con estos parámetros, el modelo policial, judicial y carcelario actual se coloca en las antípodas de lo prescripto para un modelo efectivo, toda vez que al ser un modelo institucional burocrático su lógica de funcionamiento se basa en la explotación extensiva de los recursos: para incrementar su eficacia requiere un incremento en la asignación de recursos (efectivos, presupuestos y recursos materiales), ya que aquella se asocia con una mayor presencia y cobertura espacial. De allí su dificultad de ser eficaz en contextos de restricciones fiscales y crisis de seguridad²².

Apuntes para una agenda de reformas institucionales

"No hay cosa más difícil de tratar, ni de más incierto éxito, ni más peligrosa de manejar, que ser el responsable de las innovaciones políticas".

N. Maquiavelo

En función de los resultados observados en la última década y a la luz de los nuevos paradigmas y doctrinas en materia de seguridad, el Estado debe dar cuenta de serias demandas referidas a la protección del individuo y su desarrollo. Estas cuestiones plantean desafíos que fueron incubándose a comienzos de los noventa, se desarrollaron a fines de esa década y están consolidándose en ésta.

Básicamente, el SSI se ve presionado por dos lados.

1) Por "debajo", a partir del aumento del nivel de delitos y violencia -fenómeno marginal cuando fue diseñada y sancionada la Ley 24.059- que ha adquirido un espacio propio y considerable y que requiere una atención especial por parte del Estado. Argentina se encuentra en un estadio de transición en el que está abandonando sus estándares de seguridad similares a los de países europeos y -progresivamente- se acerca a estándares de seguridad típicamente latinoamericanos, como los que se observan en grandes metrópolis de Brasil, Venezuela o Colombia.

2) Paralelamente, el SSI también se ve presionado por "arriba", a partir de la creciente operatividad de amenazas emergentes que se proyectan sobre nuestro país (Baizán, 1998 y 1999; Fontana, 1997; Tibiletti, 2000; Verdeja, 2002) principalmente a partir de la evolución del escenario regional.

El incremento en los niveles de delito y violencia que sufre la población, por un lado, y la aparición y operatividad creciente de

R/P
Bart
*

las "nuevas amenazas" que se ciernen sobre nuestro país, por otro, comparten la característica de poner en tela de juicio funciones estatales básicas e indelegables, que constituyen la razón de ser del Estado moderno: la protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos y la seguridad de los valores, las instituciones y los intereses de la Nación. Ambas problemáticas son estratégicas para la Argentina.

Por un lado, la criminalidad y la violencia en la sociedad operan de manera circular más que lineal. Esto significa, que la no resolución del problema entraña la profundización del mismo, dado que no existe estabilización automática en materia criminal. Por otro lado, las amenazas emergentes también operan en círculo, retroalimentándose en la medida en que no son desmanteladas. Su ubicación no es aleatoria sino que se asocia a entornos institucionales degradados, sociedades fragmentadas, Estados con baja calidad institucional, incapaces de ejercer sus funciones básicas.

En virtud de estos desafíos y de las orientaciones que se desprenden del nuevo paradigma y doctrina de seguridad, es menester discutir y debatir la elaboración de una agenda de reformas integrales en el ámbito del SSI, cuya orientación principal sea el fortalecimiento institucional, el refuerzo de las capacidades estatales y la optimización de la gestión de los recursos institucionales. En definitiva, aumentar la calidad institucional del Estado en el ámbito de la justicia y la seguridad, tema pendiente de las reformas de segunda generación.

Dicha agenda de reformas integrales, podría contemplar los siguientes asuntos:

Reformulación del SSI: descentralización y especialización

El escenario y la agenda de seguridad a comienzos del siglo XXI revisten gran complejidad. Como se apuntó anteriormente, dentro del universo del delito se encuentran cuestiones que van desde la violencia en el fútbol hasta el lavado del dinero; desde la violencia familiar y el abuso infantil hasta el terrorismo; desde el secuestro express hasta el contrabando clandestino de bienes, personas (migraciones clandestinas), drogas y armas; desde las "salideras" bancarias y el robo en comercios de barrio hasta los delitos ambientales o los delitos económicos. En resumen, el universo del delito y la violencia es un universo heterogéneo, complejo, variado, que -por tanto- obliga a una intervención estatal también compleja, inteligente, refinada.

El actual diseño institucional del SSI -y la dinámica política que habilita- lleva a que se privilegie la atención de los problemas que presionan "por debajo" al SSI, a expensas de los que presionan "por arriba". Actualmente, al tener el Gobierno nacional competencia exclusiva sobre la CBA en materia de justicia y seguridad, aproximadamente el 90% de su agenda de seguridad y, por tanto, de su atención, está referida a la delincuencia común que aqueja a los porteños. Secuestros express, violencia en el fútbol, "salideras" de bancos, manifestaciones y alteraciones del orden público, ordenamiento del tránsito, etc., son cuestiones que transforman al responsable del gobierno nacional en la materia en un ministro provincial. El mismo presidente de la Nación recibe los costos políticos que estos temas generan²³. Además, la magnitud que tienen estos hechos de violencia y delincuencia común -y las repercusiones que generan en los medios- hacen descuidar al Gobierno nacional los problemas estratégicos y de largo

plazo que constituyen las "nuevas amenazas". ¿Cómo una misma instancia puede diseñar y controlar políticas de prevención para el barrio de Saavedra, a la par que debe diseñar y controlar políticas de represión del narcotráfico en el NOA o del terrorismo internacional en la Triple Frontera? El SSI no puede dar cuenta ni de la "cuestión criminal" por incapacidad, ni de las "nuevas amenazas" por desatención.

Esto significa que resulta menester delegar las cuestiones de delincuencia común y orden público, que actualmente descansan sobre la CBA al Gobierno autónomo de la ciudad. Esta medida reportaría una enorme ventaja estratégica para el Gobierno nacional y -por derivación- para la totalidad de la Nación. La agenda de seguridad de la Nación sería -precisamente- nacional y no centrada, casi exclusivamente, en la Ciudad de Buenos Aires.

A partir de ello, en segundo lugar, emerge la necesidad de delimitar el campo de la Seguridad Ciudadana como ámbito propio, distinto y autónomo dentro de la seguridad interior. La nueva Doctrina de Seguridad Ciudadana debe ordenar la participación de una pluralidad de agencias en la producción de seguridad que actualmente no son tenidas en cuenta, que permitan desarrollar la cadena institucional, mediante la cual el Estado cumple con su función de proteger a los ciudadanos. Sólo se pueden modificar los incentivos, fortalecer las barreras de ingreso y elevar los costos del accionar criminal recurriendo a una pluralidad de agencias y coordinando su intervención.

De esta forma estaríamos separando el actual artículo 2º de la Ley 24.059, distinguiendo la Seguridad Ciudadana, entendiendo por tal la protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos, sus derechos y garantías (primera parte de la definición de

seguridad interior) de la Seguridad Interior, entendiendo por tal la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional (segunda parte de la definición de seguridad interior). El modo de intervención en estas cuestiones es distinto para cada una.

En virtud de esta nueva noción podrían agruparse los problemas que integran la "cuestión de la seguridad", según su naturaleza y sus niveles de complejidad. En cada uno de ellos deben intervenir instrumentos y agencias estatales de distinto tipo.

El primer nivel de intervención estaría dado por un Sistema de Seguridad Ciudadana (SSC), que surge como desprendimiento y redefinición del actual sistema de seguridad interior. Este primer nivel debe ser prestado por las jurisdicciones locales (provincias y Ciudad de Buenos Aires), dado que la problemática por resolver es esencialmente local.

Por otro lado, la aparición y creciente importancia de amenazas emergentes, factores de riesgo y fuentes de inestabilidad requieren un alto nivel de complejidad, inversión institucional en recursos y operatoria a escala nacional e internacional. En torno a esta temática es que debería especializarse el sistema de seguridad interior, a cargo del gobierno nacional. Así planteado el nuevo Sistema de Seguridad Interior representaría el segundo nivel de intervención.

En este segundo nivel, si bien la militarización de la nueva agenda de seguridad no resulta conveniente en función de la naturaleza detallada de las nuevas amenazas, tampoco lo es la policialización o la asistencialización social. En otras palabras, ninguna política que tienda a reducir la respuesta estatal a una sola agencia (intervenciones mono-agencia) es una política efectiva, ni tampoco lo es aquella que excluya a priori a alguna de ellas²⁴. En este nivel, y no en

el primero referido a la seguridad ciudadana, es donde debe plantearse la cooperación entre el Sistema de Seguridad Interior (redefinido) y el Sistema de Defensa Nacional, en orden a -sin confundir los ámbitos propios de actuación ni distorsionar la organización, doctrina operativa y/o procedimientos- optimizar la gestión de los (pocos) recursos institucionales disponibles.

Finalmente, el tercer nivel de intervención es el referido al tradicional campo de la defensa nacional, cuyo tratamiento no es parte de este artículo.

Niveles intervención	Sistemas	Componentes	Jurisdicción	Función
I	Seguridad Ciudadana	FFPP, Servicio Penitenciario, Institutos de menores, agencias sociales (promoción, salud, educación, vivienda, etc.); etc	Provincias y CBA	Protección de la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos. Orden público.
II	Seguridad Interior	FFPPySS, Aduana, Migraciones, RENAR, SEDRONAR, UFI, entre otros.	Nacional	Aplicación de leyes federales (narcotráfico, contrabando, lavado de dinero, anti terrorismo, migraciones, etc.) y preservación de instituciones democráticas y valores nacionales. Rol subsidiario en el nivel I.
III	Defensa Nacional I	FPAA (principal) y FRSS (secundario)	Nacional	Protección de los intereses nacionales, ejercicio de la soberanía e instrumento de la política exterior. Rol subsidiario en el nivel II.

Fuente: elaboración propia

Reformas institucionales en la conducción política de la seguridad

Dada la nueva Doctrina de Seguridad y sus niveles de intervención, es menester realizar reformas en el modelo de conducción política del SSI y del SSC.

En primer lugar, la especialización del Gobierno nacional en el nivel II de intervención, y la especialización de los gobiernos locales en el nivel de intervención I, comporta una reforma en la conducción de la seguridad interior a nivel nacional.

En segundo lugar, las políticas de seguridad interior se orientan a velar por el cumplimiento de la ley. Es por ello que debe ser competencia de un ministerio específico el dictado e implementación de dicha política, antes que del ministro político (del Interior) como hasta ahora. Es sencillamente contraproducente que el responsable político de la seguridad interior sea el mismo que lleva las relaciones con los gobiernos de provincia y con los partidos políticos y administra los procesos electorales. La agenda ministerial, el tiempo, la atención y los recursos institucionales son limitados, de modo que las cuestiones de seguridad perderían prioridad y liderazgo.

Esto significa pasar del modelo europeo al modelo americano anterior al 11 de Setiembre, donde el Secretario del Departamento de Justicia tiene a su cargo las agencias federales (FBI, DEA, US Marshall, etc.), dado que es el encargado de dictar las políticas que aseguren el imperio de la ley, de donde surge la seguridad de los habitantes.

En tercer lugar, esto implica concentrar las distintas competencias y organismos que, directamente, se vinculan con la producción de seguridad, de modo de facilitar el diseño e

implementación de una política integral en la materia. Como se observó, la actual fragmentación atenta contra este cometido.

Luego del cambio en la doctrina gubernamental en materia de seguridad y de los cambios legales e institucionales que el nuevo enfoque origina, es menester -en cuarto lugar- fortalecer la capacidad del gobierno nacional de dictar una política pública de seguridad interior, y la de las jurisdicciones locales de hacer lo propio con las políticas de seguridad ciudadana. En efecto, por distintas cuestiones, tradicionalmente la Argentina ha carecido -salvo excepciones- de intervenciones en materia de seguridad que constituyan una política pública. Tan sólo pueden apreciarse acciones esporádicas, tomadas en función de la sensación de inseguridad, mientras que las FFPPySS continuaban desarrollando rutinariamente los servicios y actividades de su competencia.

En virtud de lo expuesto, es necesario avanzar en un programa de fortalecimiento institucional del organismo de conducción y gestión de políticas de seguridad interior/ciudadana. Aumentando la calidad institucional del ciclo de formación e implementación de políticas públicas, se aumenta la efectividad y eficiencia de la intervención estatal. Esto implica la incorporación de tecnología al proceso de identificación de los problemas y evaluación de las políticas (vg. avanzar hacia un sistema desconcentrado de denuncias, integrado a una red informática que permita on-line saber qué delitos se cometen, cuándo y dónde), o la profesionalización del staff técnico del organismo de conducción, entre otras cosas.

Reformas institucionales de las FFSSyPP

En función del escenario delineado y de los desafíos que se presentan al SSI y SSC, las instituciones fundamentales que los

componen deben avanzar en una serie de reformas, orientadas también al fortalecimiento institucional de sí mismas²⁵. El principal problema en Argentina en la materia, no es tanto la asignación de recursos como la gestión que se hace de dichos recursos. Por ejemplo, la Argentina tiene una *ratio* de policía por habitantes superior al de países con mejores estándares de seguridad (ver Gorgal, 2002b). Sin embargo, la utilización y distribución de los recursos humanos en estas organizaciones con pesada carga burocrática, hace que los efectivos que se encargan de la misión sustantiva de la institución no resulten suficientes.

Este enfoque distinto, basado en la gestión de los recursos antes que en su dotación, implica avanzar a lo largo de tres ejes:

- Rediseño institucional para permitir organizaciones flexibles, dinámicas, y proactivas, antes que rígidas, burocráticas y reactivas; transformar la cultura organizacional; eliminar la impronta castrense en la organización y funcionamiento de las FFPP entre otras cuestiones.

- Reformas en el marco de incentivos que operan en cada una de ellas, en orden a promover un eficaz sistema de premios y castigos. Esto implica repensar el plan de carrera; incorporar criterios de eficacia en el régimen de ascensos; establecer un sistema objetivo de medición de resultados colectivos e individuales (mecanismos de evaluación policial atados al plan de carrera) entre otras estrategias.

- Optimizar el funcionamiento operativo mediante una administración eficiente de los recursos (humanos, tecnológicos, financieros, etc.) de modo de incrementar la productividad de los que son asignados. Esto implica profesionalizar las áreas de apoyo e incorporar tecnologías de gestión que permitan mejorar los procesos administrativos y de gestión.

Estas son orientaciones generales referidas a cada una de las instituciones policiales y de seguridad consideradas individualmente. Pero también es necesario, habida cuenta de la reformulación del SSI que se plantea, pensar reformas de fondo en el sistema de fuerzas (policiales y de seguridad) federales. En este sentido, es menester realizar una reforma profunda.

Actualmente, el Gobierno nacional asigna \$2.500 millones anuales a la PFA, GN y PNA, de los cuales el 89% se destina a gastos de personal, retiros y pensiones. Sólo 0,37% se invierte en equipos tecnológicos y el 1,66% en capacitación.

Además, la desatención del Gobierno nacional de la seguridad interior a nivel nacional, hace que el funcionamiento de las FFSSyPP en este ámbito sea subóptimo y el gasto ineficiente. En efecto, existe una superposición de estructuras, operaciones y funciones a escala nacional que atenta contra la eficacia de cada una de las instituciones y -por tanto- del sistema en su conjunto. Esto es un reflejo de la falta de liderazgo político comprometido en la resolución de los problemas de seguridad interior nacionales que van más allá de la Capital Federal.

Por caso, desde hace algunos años la GN promueve el proyecto institucional de evolucionar hacia una especie de Policía Nacional, para lo cual ha venido asumiendo distinto tipo de funciones y responsabilidades en los centros urbanos, que en ciertos casos se produce a expensas de su jurisdicción tradicional y natural: las fronteras. Inclusive se ha visto muchas veces involucrada en el restablecimiento del orden público en jurisdicciones locales, dado que algunas policías provinciales han desarticulado sus cuerpos de infantería. Este proyecto se superpone con la función y el aparato federal de la PFA ubicado en las

provincias y conducido por la Superintendencia de Interior (que cuenta con 3 Direcciones Generales, 5 Departamentos, 25 Divisiones y 22 Secciones) de la cual dependen 45 delegaciones, 19 subdelegaciones, 59 oficinas de delitos federales y complejos y 17 destacamentos, que representa un porcentaje considerable del presupuesto de la fuerza. Este aparato, por otra parte, se encuentra desplegado de manera irracional en todo el territorio de la República, no respondiendo al mapa judicial federal ni al mapa de riesgos a la seguridad federal. A esto debe sumársele las superposiciones entre la PNA y la GN en ciertas partes del territorio nacional y de estas dos con las autoridades migratorias y aduaneras, además de la falta de coordinación entre la PNA y la Armada Argentina respecto del control de los recursos ictícolas del mar Argentino. Claramente, hay que desenredar esta madeja.

Junto con la especialización del SSI y el traslado del poder de policía de seguridad y traspaso de las estructuras correspondientes de la PFA al Gobierno de la CBA, debe encararse un proceso de reforma del sistema policial y de seguridad federal. Para ello, primero, debe definirse y delimitarse el universo de delitos "federales", esto es, delitos que por su naturaleza o complejidad caen bajo la exclusiva jurisdicción del gobierno nacional. De esa manera, se comenzará a delimitar la agenda nacional de seguridad.

Luego de ello, la PFA debería convertirse en una auténtica agencia federal de investigaciones, con jurisdicción en todo el territorio de la República y un despliegue territorial más racional que el actual. La GN debería ser la responsable de la seguridad en las fronteras terrestres y funcionales de la Nación -coordinando de manera eficiente con la PNA el funcionamiento en las zonas comunes (por ejemplo el litoral) y con los organismos correspondientes, el ejercicio de la policía aduanera, migratoria y sanitaria- la

protección de los objetivos estratégicos del Estado y la fuerza pública del Gobierno nacional. Estas dos instituciones -la PFA (reformada) y la GN- son los instrumentos por excelencia con los que cuenta el Estado nacional para dar cuenta de las "nuevas amenazas" a la seguridad.

Las funciones de represión del terrorismo y el narcotráfico deben ser compartidas, fundamentalmente por GN y PFA. En este sentido, resulta poco conveniente el proyecto de fusión de las fuerzas federales -fundamentalmente PFA y GN- que se debatió en algún momento, dado que resulta sumamente peligroso concentrar en una sola fuerza dichas funciones sensibles.

Asimismo, es necesario incrementar los niveles de eficiencia en la administración de las áreas de apoyo, logística y hasta capacitación. El modelo de pluralidad de fuerzas con sistemas administrativos y de gestión propios es un privilegio que sólo los países desarrollados se pueden dar. En un contexto de restricciones financieras por un largo tiempo, hay que pensar en: I) sistemas de formación y capacitación, con cierto grado de coordinación; II) sistemas de compras y mantenimiento comunes; III) sistemas de bienestar del personal y administración de pensiones y retiros para todas las fuerzas federales (inclusive puede pensarse su integración con el de las FFAA); IV) sistemas de administración y finanzas comunes, entre otras medidas. Resulta sumamente necesario hacer más eficientes los gastos administrativos para incrementar los gastos en funciones sustantivas²⁶.

Reforma institucional en la Justicia

Si la nueva doctrina instala la necesidad de intervenir integralmente, es necesario fortalecer todos los eslabones de la cadena institucional, dado que ésta vale lo que el eslabón más débil.

La baja calidad institucional de la Justicia ha hecho que el derecho penal se transforme en un factor simbólico, antes que real. La violación de una norma penal, sólo en el 6 por mil de los casos, significa cumplir una pena efectiva. Esto sugiere la necesidad de un plan, pero que se reconozca como parte de una necesaria política judicial, hasta ahora ausente en Argentina (Banco Mundial, 1994). Dicha política judicial debe orientarse al fortalecimiento institucional del Poder Judicial, para lo cual este plan integral se enfoca en una dimensión del problema: la administración de la Justicia, en tanto servicio público (MacLean, 1999) para lograr que la misma asegure el cumplimiento de los siguientes principios: I) inmediatez; II) eficiencia; III) calidad; y IV) acceso a la gente (Ministerio de Justicia, 1998). En suma, calidad institucional.

De allí se desprende la necesidad de avanzar en una reforma judicial tendiente a aumentar la probabilidad de sentencia y acortar los tiempos procesales, elementos claves en la producción de seguridad. Esto requiere trabajar en los mismos ejes planteados para el punto anterior: rediseño institucional, marco de incentivos y funcionamiento operativo (Gorgal, 2002c) dado que el problema de la Justicia argentina no es tanto la dotación de recursos disponibles como su mala utilización, porque sigue paradigmas organizacionales poco menos que arcaicos.

Reforma institucional del Sistema Carcelario

Con idénticos considerandos e iguales ejes de reforma, es menester incorporar el sistema carcelario al sistema de seguridad ciudadana-interior e implementar una política de fortalecimiento institucional (Gorgal, 2002c). La situación carcelaria argentina

reclama una reforma que le permita dar cuenta de la misión asignada, pero que también sea factible y sustentable dado nuestro contexto económico. Es decir, existe una demanda tan fuerte como su restricción.

Bajo este marco, el plan de reformas debe plantearse dos objetivos principales: I) mejorar las condiciones de detención; y II) hacer efectiva la rehabilitación. Al hacer esto, el Sistema Carcelario está permitiendo un aumento en la probabilidad de condena (rol dentro del sistema), al tiempo que incrementa las probabilidades de no reincidencia (rol específico). Cuando esto ocurre, aumenta la protección de los derechos individuales.

El mismo plan de reforma debe ser integral, componiéndose de tantos capítulos como dimensiones del problema existen. El capítulo más importante es el referido a la modernización del modo de gestión, dado que cualquiera sea el modelo de Sistema Carcelario que se elija, el mismo debe ser implementado por instituciones que hoy se encuentran en crisis, lo que puede abortar cualquier intento de reforma.

Mecanismos de cooperación e interacción entre el Sistema de Seguridad Interior y el Sistema de Seguridad Ciudadana

La diferenciación entre el nivel de seguridad ciudadana y el nivel de seguridad interior no implica indiferencia entre dichos niveles ni creación de compartimentos estancos. La interacción entre ambos niveles debe pensarse en orden a incrementar la optimización de los recursos que el gobierno nacional y provincial invierten en seguridad y justicia.

Resulta menester, entonces, el diseño e implementación de un modelo de gestión cooperativa, a desarrollar entre el SSC y el

SSI. Para ello se requiere avanzar en leyes convenio que establezcan marcos legales que impulsen y regulen las distintas funciones de apoyo que comenzarán a gestionarse de manera cooperativa. Es sumamente llamativo que haya sido mucho más fácil avanzar en mecanismos de gestión cooperativa en temas de seguridad internacional, donde la complejidad intrínseca es mayor, y menos en temas de seguridad interna entre los distintos niveles de gobierno de un mismo Estado.

En este sentido, podría avanzarse -por ejemplo- en la creación y organización de: I) Sistema Nacional de Capacitación Policial, orientado a ordenar y optimizar los recursos que actualmente se invierten en formación y capacitación de los efectivos, con un organismo rector del sistema, planes plurianuales de formación en virtud de la apreciación estratégica, convenios de cooperación internacional, etc.; II) Sistema Nacional de Compras y Mantenimiento de Equipos y Tecnologías Policiales, de modo de estandarizar el parque de equipamiento y armamento, inclusive revitalizando las fábricas nacionales-estatales de armamento y así reducir los costos de mantenimiento; III) Convenio Interjurisdiccional de Policía Científica, similar al que funciona en EEUU con el FBI, que se encarga de las pericias complejas, de modo de hacer economía de escala con los costos de mantenimiento de laboratorios y peritos; IV) Convenio Federal Penitenciario, a fin de ordenar la administración de unidades penitenciarias de la Nación y las provincias, contemplando la posibilidad de avanzar hacia un sistema penitenciario único para condenados, quedando las jurisdicciones locales a cargo de los detenidos-procesados (Gorgal 2002f).

Este tipo de modelo puede verse facilitado en la medida en que se sancione una nueva ley de coparticipación de impuestos, toda

vez que puede financiarse mediante mecanismos de capitación y débitos automáticos de los fondos coparticipables.

Mecanismos de cooperación e interacción entre el Sistema de Seguridad Interior y el Sistema de Defensa Nacional

Finalmente, hay que avanzar en el establecimiento de mecanismos claros de cooperación y colaboración entre los componentes del SDN y del SSI, fundamentalmente en el terreno de las "nuevas amenazas".

El objetivo de dichos mecanismos debería ser doble. Por un lado, optimizar, mediante la gestión cooperativa, los recursos invertidos en defensa y seguridad. Por otro lado, asegurar la eficacia del SSI en tiempos o temas donde se requiera la concurrencia de algún componente del SDN. Dicha cooperación no debe comportar una alteración en la misión de cada institución ni mezclar las instancias políticas de conducción de cada sistema, pero sí requiere desprendernos de antiguos prejuicios y preconceptos que atentan contra la eficacia del Estado argentino en el ejercicio de sus funciones básicas e indelegables.

La preservación del patrimonio ictícola en la cuenca del Mar Argentino es un claro ejemplo de necesidad de coordinación de los esfuerzos nacionales. Asimismo es menester incrementar la capacidad de control del espacio aéreo argentino, fundamentalmente en el NEA y NOA, donde las rutas del narcotráfico están presentes.

Conclusiones preliminares

Las detalladas realidades emergentes que con distintas características e intensidad amenazan la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos, perturban el orden público y -por lo tanto- deterioran la calidad de vida de la población generando costos económicos y sociales de magnitudes considerables, reclaman pensar de nuevo los problemas de seguridad. Los centros académicos y las usinas de pensamiento político tienen una enorme responsabilidad en la construcción de herramientas intelectuales que habiliten el entendimiento de la realidad y la prescripción de acciones e intervenciones públicas efectivas y eficientes. En otras palabras, la cuestión de la seguridad reclama a gritos la aparición de un nuevo paradigma académico y una nueva doctrina gubernamental. Como nunca, la doctrina es la condición indispensable de éxito en la materia. Al respecto, sostiene Delmas (1996), *"El ejercicio del poder retorna así a su primer imperativo: la exigencia de doctrina."*

Esto es actualmente un desafío para la existencia del Estado, no sólo una condición de su eficiencia. Si no la poseen, les será dictada por los movimientos imprevisibles de la emoción colectiva."

El recorrido de este artículo pretende acercar al debate público ciertos aspectos que resultan -a juicio de este autor- de suma importancia para la elaboración de una nueva doctrina gubernamental en justicia y seguridad que habilite nuevas (y efectivas) intervenciones estatales. En este sentido, más que una visión acabada del problema y de la solución, se pretende presentar hipótesis de trabajo con distinto grado de certeza. De este modo, las conclusiones que se extraen de este análisis desarrollado tienen un carácter especial -preliminar- atento al momento especial -de

transición- en el que se debe redefinir la seguridad. Aquí se presentan algunas de estas conclusiones.

En primer lugar, pensar la seguridad es pensar las reformas institucionales de la seguridad. El debate en torno a la seguridad ciudadana ha oscilado entre posiciones y enfoques pre-noventa, en el sentido de que fueron pensados en contextos anteriores a los cambios operados en la década pasada. Esto hizo que el análisis del problema de seguridad obviara discutir las bases institucionales, a partir de las cuales el Estado interviene en orden a proteger a los ciudadanos, y se centrara en determinar qué acciones -a la tradicional usanza- se requerían para responder a la cuestión criminal. Pero, tal como se afirmó, las transformaciones de los noventa obligan a partir de un estadio anterior y repensar las formas de intervención estatal en la sociedad en orden a resolver los problemas de seguridad que emergen. En función de ello, antes que discutir políticas, es menester discutir instituciones. La baja calidad de nuestras instituciones de justicia y seguridad y las frágiles capacidades estatales en la materia, transforman en abstractos -antes que efectivos- los códigos y leyes penales y tornan virtual -antes que real- la protección de la vida y derechos de los ciudadanos. ¿De qué sirve la producción legislativa si no se cuenta con instituciones capaces de hacer efectiva la voluntad del legislador?

En este sentido, resulta sumamente notable que el proceso de reforma y modernización del Estado, ocurrido en la Argentina durante los noventa, no tocó ni una coma ni movió un punto de la arquitectura institucional del área de justicia y seguridad, que sigue operando conforme los modelos de organización de hace más de -por lo menos- tres décadas. Argentina gasta anualmente, aproximadamente, 9.000 millones de pesos en justicia y seguridad. Esta

importante dimensión del gasto público que se asigna a la producción de justicia y seguridad no ha sido objeto de modernización. Parte de este "olvido" o "descuido" ~~se debe a que los (viejos y aún operativos) paradigmas y doctrinas en materia de justicia y seguridad~~ no resultan acordes para entender la problemática en su conjunto.

En virtud de ello, pensar los problemas de seguridad es pensar las reformas necesarias a las instituciones públicas, de modo de incrementar las capacidades estatales para dar cuenta de la cuestión de la seguridad.

Las escuelas, enfoques y estudios sobre seguridad deben participar activamente en el debate sobre la "cuestión institucional" o la "agenda de reformas institucionales" en los Estados de la región. La cuestión institucional comenzó a ser una cuestión pública en los países de la región cuando promediaba la década de los noventa. Los organismos internacionales donde se incubaron las principales ideas de las reformas económicas estructurales - "reformas de primera generación" - empezaron a marcar la necesidad de iniciar un proceso de modernización estatal - "reformas de segunda generación" - que hicieran sustentables los tempranos desempeños económicos exitosos de los países de la región²⁷.

Por ejemplo, el Banco Mundial publicó en 1997 el Informe Anual sobre el Desarrollo Mundial cuyo tema era "The State in a changing world". Un año más tarde, encaró de manera más directa el tópico, al publicar "Beyond the Washington Consensus. Institution Matter". En ambos casos, el paradigma que se utiliza para abordar la cuestión institucional y prescribir recomendaciones de política es el elaborado por la escuela del neo-institucionalismo económico. Bajo esta visión, las instituciones importan porque afectan el desempeño económico de los países y, por

tanto, pueden ser apuntadas como una de las causas del subdesarrollo de la región. Pero la perspectiva adolece de serias deficiencias para abordar íntegramente la cuestión institucional en nuestros países. Sucede que bajo esta escuela, las instituciones son consideradas como reglas que operan sobre el comportamiento de individuos y organizaciones de una sociedad, y que -en tanto reglas- obran como incentivos. Entonces, y en virtud de que el foco está puesto en el desempeño económico, de la reforma institucional sólo van a interesar aquellas instituciones-reglas que afectan negativamente el comportamiento de los agentes económicos. Por ejemplo, en la agenda de reformas de segunda generación se ubica el problema de la justicia, pero sólo en tanto "organización" encargada de velar por el cumplimiento de los contratos. Interesa la Justicia en la medida en que se necesita una instancia para dirimir conflictos entre partes y asegurar el cumplimiento de los contratos entre partes. Esto significa que prevalece el fuero civil y comercial de la Justicia.

Llevando el ejemplo a otro nivel, esta visión se centra en las instituciones públicas en la medida en que éstas determinan la previsibilidad o certeza en la vigencia de las normas, o crean el clima de negocios propicio para que los agentes económicos tengan incentivos para realizar inversiones de largo plazo, esenciales para el crecimiento sostenido. Entonces, es una visión sesgada de la cuestión institucional. Ni las instituciones se reducen a reglas, ni su principal misión es darle previsibilidad a los agentes económicos. Inclusive, si asumimos como supuesto que la cuestión institucional se reduce a promover el desarrollo económico, la forma de vincular la cuestión institucional con éste, no es solamente asegurando el cumplimiento de los contratos. En los últimos

años, diversos estudios (Buvinic, Morrison y Shifter, 2000) vienen apuntando los pesados costos económicos, sociales y políticos que el delito y la violencia imponen en las sociedades de la región. Los efectos de la inseguridad no se agotan en la mera transgresión de la ley, sino que generan pasivos económicos de considerable magnitud. Según Londoño y Guerrero (1998), *"...la violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos, aproximadamente, de 14,2% del PBI latinoamericano, es decir, U\$S 168 millones. Y en capital humano se pierde 1,9% del PBI. Este porcentaje es equivalente al gasto en educación primaria de la región. En recursos de capital se pierden 4,8% del PBI, o sea, la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan al 2,1% del PBI, porcentaje superior que el del efecto distributivo de las finanzas públicas"*. Es por esto que el delito y la violencia son una cuestión estratégica para la región.

De tal forma, realizar reformas institucionales que permitan fortalecer las capacidades estatales para proteger a los ciudadanos es una forma de disminuir los costos y barreras al desarrollo de la región. Y es una forma distinta que la de asegurar el cumplimiento de los contratos o hacer previsible la vigencia de las normas comerciales o económicas.

Entonces, dado que el paradigma del neo-institucionalismo económico presenta serias deficiencias para dar cuenta de manera satisfactoria de la cuestión criminal, las escuelas académicas sobre justicia y seguridad deben participar activamente en la definición de la agenda de reformas institucionales de la región y en el diseño de políticas de reformas acordes con tal definición. Esto implica elaborar una visión que vincule la calidad y fortaleza de las

instituciones de justicia y seguridad con el (sub)desarrollo político y económico de nuestros países.

El asunto principal de la agenda de seguridad de los países de la región, en general, y de la Argentina, en particular, es rehabilitar el Estado. En función de lo dicho en los dos puntos anteriores -pensar la seguridad es pensar las reformas de seguridad, y para ello se requieren enfoques distintos al exclusivamente económico- la discusión en torno a la justicia y la seguridad, en los términos que se ha venido desarrollando en este artículo, conduce a la rehabilitación del Estado en los países de la región.

En efecto, la discusión primera y fundamental de la seguridad en los tiempos actuales debe ser una discusión en torno a qué tipo o perfil de instituciones públicas necesitamos para minimizar las amenazas de distinto tipo a la vida, libertad y patrimonio de los ciudadanos y preservar las instituciones, objetivos y valores nacionales. Hacer esto es rehabilitar el Estado, luego de una década donde se le atribuyó la casi totalidad de los males de la historia argentina próxima pasada.

Tal como se intentó demostrar, los problemas de seguridad se encuentran vinculados de distinta forma con la baja calidad institucional que caracteriza a los países latinoamericanos. La incapacidad de velar por el cumplimiento de la ley se produce por deficiencias institucionales internas de los Estados de la región. A pesar de que la política de reforma del Estado en los noventa se orientó a desarmar todo el aparato estatal intervencionista construido en los últimos sesenta años, para concentrarse en las funciones estatales "básicas e indelegables", esto no ha redundado en mejoras en el ejercicio de esas funciones "básicas e indelegables". Y el principal motivo de ello radica en el modelo organizacional

-esto es, el diseño, el marco de incentivos y el esquema de funcionamiento operativo- de las instituciones a través de las cuales el Estado cumple con dichas funciones. Esto produce, en el campo de la justicia y la seguridad, que no sea capaz de cumplir con la principal razón de ser del Estado moderno: la protección de los ciudadanos que caen bajo su jurisdicción. Entramos así en la cuestión de la crisis del Estado moderno.

En este tema resulta menester realizar una aclaración de suma importancia. Hace algunos años que la literatura en ciencias sociales viene considerando -como uno de sus principales tópicos- la cuestión de la crisis del Estado moderno. No obstante, la producción científica en la materia se centra en la experiencia europea, por lo que la conceptualización de la crisis estatal está empapada de dicha realidad. En este caso, la crisis estatal surge como consecuencia del desarrollo -en el seno de la sociedad civil- de fuerzas y actores transnacionales que introducen disfuncionalidades en el Estado nacional burocráticamente organizado. Las capacidades de control, regulación y sanción de la burocracia son erosionados por fuerzas, movimientos, redes y actores (empresas, inmigración, ONG, medios de comunicación, etc.) que operan más allá de las fronteras nacionales. En otras palabras, la crisis del Estado en Europa se produce a partir de la transnacionalización de la sociedad civil, producto de la revolución de las comunicaciones, la difusión del paradigma de las tecnologías de información y la globalización económico-financiera, que pone en crisis el Estado weberiano (modelo burocrático racional), lo cual obliga al aparato estatal nacional a construir espacios gubernamentales transnacionales adonde delegar ciertas atribuciones soberanas, de modo de "gobernar y administrar" esta incipiente sociedad transnacional.

Claramente, éste no es el escenario latinoamericano. Por el contrario, en las sociedades y los Estados de América latina la crisis estatal es de otra factura. Las potestades y funciones estatales comienzan a ser discutidas, no por organizaciones de la sociedad civil que se transnacionalizan, sino por la incapacidad de los propios Estados de ejercerlas. En otros términos, la crisis en la que se hallan inmersos tiene que ver menos con el desarrollo de fuerzas transnacionales que pongan en crisis una burocracia racional del tipo weberiano (sin por ello ignorar los enclaves de modernización ni las élites transnacionales ubicadas en las principales urbes de la región) y más con la inexistencia de una burocracia racional de ese tipo. En cierta medida, los problemas del Estado latinoamericano son pre-weberianos, pues derivan de la propia incapacidad de ejercer funciones estatales básicas, antes que de desafíos planteados por fuerzas transnacionales.

Un prestigioso sociólogo catalán del Instituto Internacional de la Gobernabilidad, Joan Prats Catalá (2002), sostiene *"En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse, sino parcial y excepcionalmente, el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías" que, en el mejor de los casos, se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó burocracias patrimoniales"*.

Plantear la baja calidad institucional como problema estratégico de la agenda de seguridad de los países de la región implica orientar la solución política. En efecto, si los problemas de seguridad se vinculan con cierta crisis estatal que sufren los países latinoamericanos

y esta crisis corresponde a la debilidad de capacidades estatales para ejercer sus potestades y funciones básicas, la agenda de seguridad debe contemplar y comenzar por dar cuenta de esta crisis estatal si pretende resolver el resto de los problemas que de ella se desprenden.

Tal como se mencionó anteriormente, en políticas públicas la definición del problema condiciona el diseño y la orientación de la política. En este caso, definir el problema de seguridad -y de la crisis estatal a la que está vinculada- en estos términos, implica tomar determinada orientación de políticas. Hasta el momento, los nuevos problemas que integran el universo de la seguridad se definieron muchas veces como falta de adecuación de las jurisdicciones nacionales a los problemas. Por ello, se recomendaba las más de las veces, la articulación de mecanismos de seguridad regional cooperativa como forma de dar cuenta de las nuevas amenazas a la seguridad. Inclusive, las mismas debilidades de los Estados nacionales de la región para promover el desarrollo de sus sociedades, conducían a prescribir esquemas de integración a la europea -esto es, construir instancias regionales donde delegar funciones soberanas- sin atender al hecho de que buena parte de estas debilidades se debía a la baja calidad de las instituciones políticas y económicas.

Planteadas la crisis estatal en estos términos, al avanzar en estas opciones de política se corre el peligro de gerenciar y/o conducir los procesos de seguridad cooperativa o de integración política, por Estados con serias dificultades para ejercer sus potestades básicas. Si la integración significa libre movilidad de factores, por ejemplo el trabajo, el interrogante es cómo gerenciar procesos de integración entre Estados que actualmente no controlan efectivamente el flujo de bienes y personas entre sus fronteras, lo cual incentiva la generación de organizaciones criminales que aprovechan

este vacío institucional. Si la integración comporta la libertad de movilidad del factor capital, la cuestión es cómo gerenciar procesos de integración entre Estados que ya no controlan el origen y destino de los flujos financieros, lo cual habilita a que organizaciones criminales "blanqueen" activos provenientes del delito. Así las cosas, la situación europea y la latinoamericana presentan problemas y -por tanto- soluciones de política bien distintas²⁸.

En virtud de este razonamiento, la "cuestión criminal" se torna relevante en los análisis estratégicos desde el momento que se constituye en uno de los vértices del "Triángulo de las Bermudas", concepto que considero útil para explicar la vinculación entre delincuencia común, nuevas amenazas e incapacidades estatales (Gorgal, 2002e). Como se explicó, la explosión del delito y la violencia en las sociedades de la región se encuentra fuertemente vinculada con el deterioro de las capacidades estatales para hacer efectivo el cumplimiento de la ley. Inclusive se produce una especie de círculo vicioso, ya que estas capacidades estatales deterioradas explican parcialmente el desarrollo de la cuestión criminal que a su vez tiende a deteriorar aún más aquellas capacidades.

Pero este círculo vicioso se refuerza con la cuestión de las nuevas amenazas a la seguridad. Sucede que la gestación, desarrollo y potenciación de actores no tradicionales y/u organizaciones criminales, que operan trascendiendo las jurisdicciones nacionales, no se produce de manera aleatoria. En efecto, claramente pueden detectarse patrones definidos de localización de dichos actores, que tienen que ver con entornos institucionales degradados, capacidades estatales deterioradas, instituciones públicas corrompidas y/o poderes políticos cooptados por intereses de organizaciones criminales. La localización de células terroristas o

cárteles de droga en determinado país tiene que ver menos con el poder de fuego al que deben enfrentar (esto es, si enfrente tienen a la Policía o al Ejército) y más con la existencia de controles aduaneros laxos, autoridades migratorias corruptas, funcionarios judiciales ineficaces, policía involucrada en actividades ilícitas, poderes políticos permeables, etc. Y son estos mismos atributos los que conspiran contra la efectividad del Estado para hacer cumplir la ley en cuestiones de delincuencia común y violencia criminal. Si las instituciones públicas son incapaces de dar cuenta de los delitos comunes, menos capaces lo son de los delitos complejos. He aquí el problema triangular o de triple dimensión. Entonces, la cuestión de la seguridad en los países de la región -tal como se define en estas líneas- es un problema con tres aristas. De allí su conceptualización como el "Triángulo de las Bermudas".

Esta incapacidad estatal descripta está dando origen a un fenómeno que se viene esparciendo en los países de la región y que constituye un serio problema tanto para la seguridad de los ciudadanos como del Estado. Méndez, O'Donnell y Pinheiro (2002) han apuntado que la presencia del Estado en los distintos países de América Latina no es uniforme a través del territorio nacional considerado en su conjunto. La falta de capacidades estatales y la baja calidad institucional hacen que la efectividad de la ley se distribuya de forma irregular en las sociedades latinoamericanas, dando lugar a pequeños espacios en los que el Estado -y por tanto la "ley"- no existe, y donde fenómenos paraestatales de distinta intensidad y escala funcionan como autoridad y "ley", aún cuando esta no sea legal. Puede entonces pensarse un mapa de los distintos países de la región, donde pueden diferenciarse zonas en las que el Estado tiene una presencia fuerte, una zona

media y una zona en la que el Estado está ausente. Estos conceptos han sido considerados para explicar determinados fenómenos socio-espaciales que se vinculan con problemas de seguridad, como el abandono estatal de zonas rurales en la América andina (guerrilla y/o narcotráfico y organizaciones para-militares) o en Brasil (Movimiento de Los sin Tierra y organizaciones para-policiales). La conceptualización y el análisis de este fenómeno se hizo principalmente desde los estudios de defensa, ya que vinculaban esta problemática con amenazas globales como el terrorismo, y el narcotráfico en tanto fuente de financiamiento de aquél. Inclusive, en análisis geopolíticos a escala regional donde se identifican áreas dinámicas, áreas poco consolidadas y áreas marginales (Koutoudjián, 1999).

Pero últimamente, la problemática de la seguridad en los principales centros urbanos de la región ha extendido la mirada a las áreas marginales que se localizan en estos mismos centros, donde el Estado tampoco tiene la mínima presencia. Ya no hay que ir hasta la selva o el monte para identificar la ausencia estatal y la existencia de poderes para-estatales. En los mismos centros urbanos, muchos de ellos capitales de los países, pueden observarse estos fenómenos. Generalmente, estos "espacios sin Estado" coinciden con las zonas urbanas marginales de pobreza (villas miseria), donde la tradicional marginación social a la que eran sometidos sus habitantes pegó un salto cualitativo en los últimos años, transformándose ahora -en virtud de la fractura estatal- en marginación institucional, esto es, ausencia de Estado en ellos. Esto significa que, al no existir Estado en estos espacios, no existe un poder público garante de los derechos y valores de los ciudadanos, proveedor -por sí o por terceros- de servicios públicos, urbanos y sociales básicos, ni protector del espacio público. Dada

esta situación, el problema se proyecta de manera más difícil en el futuro toda vez que comporta la socialización de las próximas generaciones en este medio que desconoce el poder público y el orden jurídico y social que (en teoría) garantiza, y donde no predominan los valores legitimantes de las instituciones²⁹.

Esta cuestión nos conduce al problema de la gestación y desarrollo de subculturas dentro de una misma comunidad. En efecto, la incapacidad estatal para velar por el cumplimiento de la ley disparó un proceso de segregación espacial de distintos grupos sociales, fundamentalmente en los principales centros urbanos de la región³⁰.

Por un lado, se produce una autoexclusión de los sectores socioeconómicos más elevados que disponen de los recursos para proveer su propia seguridad, constituyendo *guettos* de riqueza (por ejemplo fenómeno de casas de campo, *countries*, barrios privados y cerrados). Por otro lado, se expanden en cantidad y se refuerzan los sectores tradicionalmente marginados socialmente (villas de emergencia) los cuales conforman *guettos* de pobreza. Este proceso de fragmentación socio espacial del tejido urbano -aún embrionario en nuestro país pero fuertemente extendido en ciertos países de la región- tiende a generar un círculo vicioso, dado que implica la desintegración de la comunidad y la consiguiente fractura del sentido de pertenencia a la misma, siendo la comunidad una de las principales barreras de ingreso al delito³¹. La constitución de *guettos* de riqueza y *guettos* de pobreza conforma una especie de sociedad de *clusters* (Gorgal, 2002a), es decir, una sociedad donde la desigualdad y la fragmentación están cristalizadas.

En los *guettos* de pobreza se produce la gestación de subculturas, esto es, un sistema de valores y creencias distinto al que rige en el resto de la sociedad y, muchas veces, opuesto a aquél. Como

patrón común de estas subculturas se observa un eclipsamiento de la idea de ley, como terceridad autorizada a intervenir en un conflicto entre privados. En otras palabras, hay un no lugar para la ley en el accionar del individuo expulsado de todo marco de protección simbólico y material, instituido en la soledad para la resolución de sus necesidades³².

El caso quizás paradigmático de "espacios sin Estado" en los centros urbanos y problemas de seguridad se da en Brasil, especialmente en Río de Janeiro. En efecto, en los últimos años la crónica periodística ha difundido cómo las organizaciones de narcotraficantes que operan con asentamiento en las favelas disputan el control del territorio de una de las principales ciudades de Brasil a las fuerzas policiales. A propósito del control ejercido por el principal narcotraficante, Fernandinho Beira-Mar, "*El territorio bajo su reino forma una herradura militar, montada sobre los morros, desde donde se controla la capital carioca y sus vías de salida. No hay playa en Río que no esté cercada por las favelas, donde se esconden y se apuestan los soldados del narcotráfico. Durante la rebelión del jueves, 13 barrios fueron copados por las bandas armadas: los supermercados invadidos, los bancos y las escuelas fueron obligados a cerrar y el comercio no abrió las puertas*" (Clarín, 22/09/2002).

Este episodio se repitió, en escala mayor, durante los festejos del carnaval en el presente año, lo cual obligó al Gobierno nacional, al mando del socialista Luiz Ignacio "Lula" Da Silva, a recurrir al Ejército (3.000 soldados de unidades de combate, no logísticas) que se sumaron a los 26.500 efectivos de la Policía Militar y 5.000 de la Policía Civil y 4.500 de la Guardia Municipal para restablecer el orden en la ciudad³³. A pesar de ello, el resultado fue 72 per-

sonas asesinadas (13 más que el año pasado) y 50 asaltos colectivos (contra 22 de 2002). La situación empeora constantemente. Actualmente, existen tres organizaciones criminales -Comando Rojo, Tercer Comando y Amigos de los Amigos- que controlan cada una, aproximadamente, 60 favelas, de las 200 existentes en Río. Al decir del Alcalde de Río de Janeiro, Cesar Maia, *“salimos de una época en que los delincuentes permanecían en las bocas de venta de droga y pasamos, después, a un período en que controlaban las comunidades de su entorno. Ahora se mueven en automóviles y camionetas en toda la ciudad”* (Clarín, 25/03/03).

Pero el problema no se agota en la inseguridad que genera en los ciudadanos de la ciudad. Los negocios de Fernandinho se extienden a San Pablo, Mato Grosso del Sur, Goiás y Paraguay. Es considerado por el gobierno de Estados Unidos como uno de los principales narcotraficantes y terroristas del mundo y se sospecha que utiliza el mismo circuito que activistas del Hezbollah para lavar dinero, entre otros atributos. De hecho, fue detenido en abril de 2001 en Colombia bajo la acusación de cambiar armas por drogas con grupos guerrilleros de ese país. Aquí se observa el punto de conexión entre el nivel de delito y violencia de una sociedad y ciertos fenómenos considerados como “amenazas emergentes”.

Este problema de los “espacios sin Estado” comenzó a ser tratado tímidamente por los estudios de seguridad ciudadana en los últimos años.

Hay una tercera dimensión del problema de la vigencia irregular de la ley en la sociedad que -dadas sus características- merece una categoría conceptual distinta. Esta dimensión es la de las “zonas de ineffectividad de la ley”, que aborda la cuestión no ya desde el punto de vista espacial sino funcional. El caso más

paradigmático es el del sistema financiero, cuya complejización y tecnificación ha facilitado la difusión de actividades financieras de apoyo a actividades ilegales y/o criminales de mayor envergadura, como por ejemplo, el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, de la corrupción y/o de la evasión impositiva (Baizán, 2000). Así, en muchos países de América Latina, prácticamente todo un sector de la economía puede permanecer débilmente controlado por los poderes públicos en cuanto al grado de imperio de la ley en sus actividades. Entonces, ya no es necesario ir a las zonas rurales o a las villas de emergencia para identificar el problema de la ausencia estatal. Muchas veces basta con caminar unos pasos desde la sede de los poderes públicos para encontrarnos con problemas en la efectividad de la ley.

Los procesos de aumento sostenido de criminalidad y violencia que se desarrollan en el seno de las sociedades latinoamericanas generan un círculo vicioso, ya que refuerzan la fragmentación de la sociedad (proliferación de barrios privados y asentamientos precarios), acentúa la incapacidad del Estado en cumplir con su función de protección de la vida, libertad y patrimonio de sus habitantes (potenciando sus debilidades institucionales) y arrancan a ciertos sectores y espacios del control efectivo de la autoridad pública. Para esto último no se necesita una milicia organizada ni la voluntad expresa o la planificación detallada de organizaciones criminales complejas³⁴.

En estas zonas ganadas por la delincuencia común y la violencia, se observa un retiro progresivo de la economía formal al tiempo que avanzan sin pausa distintas manifestaciones de economía informal, desde el cuentapropismo hasta la delincuencia. La rentabilidad creciente de las actividades de tipo delictivas, que muchas

veces cooptan y corrompen a la fuerza pública encargada de combatirla, comienzan a legitimar su existencia y funcionamiento. Estos dos hechos, corrupción y legitimación de actividades y poderes no-legales, tienden a reforzar aún más el retiro del Estado, generando un fuerte incentivo para la localización y desarrollo de fenómenos clasificados como "amenazas emergentes". Según estimaciones oficiales, la mafia de la Rochina -la principal favela de Río y la más grande de América Latina (140.000 habitantes de población estable)- factura aproximadamente 100 millones de dólares anuales, esto es, más que el presupuesto oficial de la policía de Río.

Se identifica así, la manera en que procesos domésticos que generan niveles altos de delitos y violencia en el seno de una sociedad, crean un entorno propicio para el desarrollo de fenómenos que constituyen "amenazas emergentes" a la seguridad en la región. De modo que el análisis de la evolución y las características de estos procesos, así como del nivel de delitos y violencia que generan, deben constituir un asunto destacado en los análisis estratégicos sobre los escenarios de seguridad de la región.

Asimismo, dichos análisis son también sumamente relevantes para los estudios prospectivos sobre el nivel de delitos y violencia de una comunidad, dado que la expansión o retracción de fenómenos como el narcotráfico, inciden directa e indirectamente en la violencia existente en una sociedad.

En esta breve descripción se observa cómo el deterioro en las capacidades estatales es una de las aristas que componen el problema (triangular) de la seguridad en los países de la región. Cuando esto se torna estructural, estamos frente a Estados "fallidos".

Finalmente, lo argumentado en los cinco puntos anteriores conduce a la necesidad de diseñar e implementar un nuevo

modelo de seguridad, con enfoques, instituciones y políticas que permitan dar cuenta de la cuestión de la seguridad, tal cual ha sido definida a lo largo de este artículo. Y un nuevo modelo de seguridad para la Argentina, implica reformas en las bases orgánicas y jurídicas del actual SSI.

El SSI es una de las asignaturas pendientes de la modernización del Estado en los países de la región en general y en Argentina en particular. Plantear reformas institucionales acordes con los nuevos enfoques para entender y actuar sobre la cuestión de la seguridad y así reforzar la efectividad del SSI implica fortalecer al Estado en su función primigenia, cual es la de dictar la ley y velar por su cumplimiento. La capacidad de cumplir con dicha función es una cuestión estratégica para los países de la región.

En efecto, la cuestión de la seguridad se da en América Latina en un contexto especial, que coloca a dicha cuestión en la agenda estratégica de la región, a partir de que se produce en un escenario regional cuya característica principal es que logró reducir a la mínima expresión la posibilidad de una guerra inter-estatal. Los cambios producidos en la estructura internacional durante los noventa, junto con los procesos regionales de interdependencia económica, política y cultural y la democratización de casi todos los países del continente, han permitido la construcción de lo que la literatura especializada denomina como "zona azul", es decir, *"...espacios, (donde) las relaciones entre los Estados alcanzan un grado de estabilidad y confiabilidad que excluyen la posibilidad de un conflicto militar entre ellos..."* (Fontana, 1997).

Si bien la región ha desactivado las hipótesis de guerra entre Estados vecinos, lo que le permite avanzar hacia la consolidación de una "zona azul" o "zona de paz y prosperidad", no ha reducido el

conflicto dentro de ella. Por el contrario, el conflicto en el seno mismo de las sociedades pareciera avanzar sin pausa, de la mano de la fragmentación de dichas sociedades y fracturas de los Estados a su cargo. América Latina es la región más violenta del mundo. A fines del siglo XX la violencia fue la primer causa de muerte entre las personas de 15 a 44 años. En 1994 Colombia producía 73.000 huérfanos por año. El Salvador, luego de vivir una cruenta guerra civil en los ochenta, pasó de 72 homicidios cada 100.000 habitantes en 1990, a 139 en 1995. Es decir, hay más violencia en tiempos de paz que en tiempos de guerra. En la Argentina actual, la violencia criminal está empezando a cobrar más muertes que la acción de la subversión en los setenta.

La diferencia fundamental con el escenario que dominó casi todo el siglo XX es que la fuente de inestabilidad y conflicto no es ya la fortaleza, sino la debilidad de los Estados de la región. En palabras de Delmas (1996) *“La debilidad del Estado es la causa principal y común de las inestabilidades. Cuando barrios enteros de las ciudades y regiones completas del campo escapan totalmente al orden público, excepto si éste adopta a su vez una forma criminal (escuadrones de la muerte, secuestros, ...), cuando ninguno de los servicios más elementales está asegurado -como, por ejemplo, el abastecimiento de agua potable-, el Estado deja sencillamente de existir y pierde, por supuesto, toda legitimidad. Al difuminarse, abre la puerta a múltiples contra-poderes que mezclan la acción criminal y la reivindicación política”*.

Entonces, la existencia de una “zona azul” producto del estado en el que se encuentran las relaciones inter-estatales en la región se da al mismo tiempo que se observa una “zona roja” en las sociedades de dichos Estados, que han minimizado la probabilidad de guerra tradicional. Baja conflictividad entre los Estados;

alta conflictividad en las Sociedades es el dato del escenario estratégico. Y es esta alta conflictividad la que constituye una barrera para el desarrollo. Así entonces, si los problemas estatales son pre-weberianos, los problemas de seguridad son -al decir de Bartolomé (2002b)- post-westfalianos o post-clausewitzianos. Estamos frente al problema de los Estados fallidos.

La problemática de los Estados fallidos es aún incipiente en la región, pero el escenario global impone un fuerte condicionamiento que acelera este proceso. En los últimos años, las principales potencias han colocado la atención en la situación de aquellos Estados que por procesos internos de distinta factura han colapsado como tales y cuyas instituciones han sido cooptadas por organizaciones terroristas que los utilizan como base de su red global. Dado que el terrorismo ha sido definido por las principales potencias como una amenaza global que justifica la intervención militar -preventiva o reactiva- los Estados fracturados o colapsados que obran como eslabón importante dentro de la cadena del terrorismo, comienzan a ser percibidos como objeto de intervención en esta nueva guerra global.

Los poderes centrales han definido esta situación de manera muy precisa. En una conferencia ofrecida en la Universidad de Birmingham en setiembre del año pasado, el Secretario de Relaciones Exteriores del Reino Unido, Jack Straw, ha denominado Estados colapsados o fracturados a aquéllos donde *“...the central authority of the state has collapsed, law and order is non-existent and territory is controlled by competing fiefdoms and gangs”* (Straw, 2002). Y continúa diciendo: *“How do we define a failed state? In general terms, a state fails when it is unable: I) To control its territory and guarantee the security of its citizens; II) To maintain the rul*

of law, promote human rights and provide effective governance; and III) To deliver public goods to its population (such as economic growth, education and healthcare).” Peligrosamente, muchos de los Estados latinoamericanos comparten uno o todos estos indicadores.

Antes del 11 de setiembre, la mirada sobre estos Estados se centraba en las condiciones humanitarias, la problemática de los refugiados y la vulneración de los derechos humanos. Así se gestó durante los noventa la doctrina de la intervención humanitaria. Pero después de aquella fecha se securitizó el problema y la solución³⁵, pues dramáticamente ha *“...showed how a state’s desintegration can impact on the lives of people many thousand of miles away, even at the heart of the most powerful democracy in the world”,* y *“...we need to remind ourselves that turning a blind eye to the breakdown of power in any part of the world, however distant, invites direct threats to our national security”* (Straw, 2002).

Las reformas en los SSI de los países de la región, orientadas a incrementar la calidad institucional de las distintas agencias públicas vinculadas con la problemática de la justicia y la seguridad, permitirá reforzar las capacidades estatales para velar por el cumplimiento de la ley. Se hace menester, entonces, fortalecer las instituciones públicas que -en el marco de un modelo que habilite intervenciones múltiples y coordinadas- se vinculen, directa e indirectamente, con la cuestión de la seguridad. Por ejemplo, el modo de construir la comunidad y asegurar la presencia estatal en espacios abandonados por el poder público y copados por organizaciones criminales es un desafío para los SSI de los países de la región³⁶. Esto permitirá alejar la mirada temerosa de las grandes potencias respecto al peligro del colapso estatal en América

Latina. Como sostiene Auel (2002) *“El espacio geográfico de ese Estado enfermo y débil será el asiento del crimen organizado, enemigo de los Estados sanos, desarrollados y consolidados y éstos intervendrán, en el marco de una guerra mundial, en los Estados débiles, indefensos, paralizados y en guerra civil, si estos no reaccionaran en oportunidad. He allí los Desafíos a la Defensa y Seguridad para Iberoamérica y las guerras del siglo XXI para el Continente.”*

Asimismo, una calidad institucional alta en el SSI permitirá obtener -de manera no tradicional- resultados positivos que contribuyan a la proyección internacional de los países de la región y la recepción de inversiones extranjeras. Sucede que, así como los altos niveles de delitos y violencia y la vulnerabilidad creciente a las nuevas amenazas pueden afectar negativamente las relaciones exteriores de nuestro país, resultados tangibles en estos campos pueden afectarlas positivamente. Por ejemplo, contar con un sistema financiero transparente y sometido al permanente control por parte del Estado en lo referido a las transacciones ilegales o el lavado de dinero, constituye un activo sumamente importante para la proyección estratégica nacional (Baizán, 2000). Ser un “país libre de amenazas no tradicionales” también constituye un activo de alto valor, de la misma forma que constituye para la ganadería, ser “libre de aftosa”. Esto debería inscribirse en una perspectiva sistemática (a la alemana) de la competitividad nacional.

El conjunto de instituciones que conforman el SSI y el SDN constituyen el núcleo duro del Estado moderno. Y es en este núcleo que se jugará el destino de los Estados de la región.

REFERENCIAS

- 1 En abril de este año, por ejemplo, la Policía Federal de Brasil denunció un esquema internacional de contrabando de armas que involucraba a militares argentinos y paraguayos con grupos de narcotraficantes de Río de Janeiro. Esta red internacional del crimen ha provisto cerca de 3.000 fusiles FAL y otras tantas granadas FMK2, según dicha fuente (Clarín, 28 de abril de 2003). De la proliferación de este tipo de realidades es que han surgido en los últimos años regímenes internacionales especiales, tales como la Reunión de Ministerios de Interior del MERCOSUR, la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- 2 En estos apartados sólo se presenta un esquema simplificado de las variables asociadas al delito y la violencia. Para ampliar la visión, ver Burzaco (1998) y Burzaco y otros (2001).
- 3 Los mismos estudios destierran la tradicional creencia de que la pobreza es origen del delito. En efecto, no hay evidencia empírica que asocie aumentos en la pobreza con aumentos en la tasa de delito: los indicadores de pobreza relativa (ingresos) son más significativos que los de pobreza absoluta. Por algo ciertas ciudades de Bolivia, por ejemplo, presentan indicadores de delincuencia similares a los de Suiza.
- 4 Inclusive un fuerte castigo puede tener un efecto disuasivo marginal nulo o aún negativo (Stigler, 1970; Friedman y Sjostrom, 1993). Asimismo, si se incrementa el castigo previsto en la pena es de esperar que la probabilidad de sentencia baje, por la práctica judicial del beneficio de la duda (Andreoni, 1991). Así entonces, el aumento de las penas no reduciría el delito.
- 5 Si bien la decisión de condenar a prisión a un individuo es facultad exclusiva de la magistratura judicial, la realidad indica que -sobre todo en Argentina- los jueces utilizan su margen de discreción en función de la capacidad de la que disponga el servicio penitenciario para alojar a los condenados. En períodos de superpoblación carcelaria, el índice de sentencias condenatorias baja.
- 6 Políticas criminales y penitenciarias efectivas reducen la tasa de reincidencia de los individuos que cumplieron condena. Al minimizarse la tasa de reincidencia, se reduce la tasa general de delitos.
- 7 Por ejemplo, la Conferencia de 1994 de Naciones Unidas sobre el Crimen Organizado Global estimó que el tráfico global de drogas suponía en torno a 500.000 millones de dólares estadounidenses anuales; es decir, mayor que el comercio global de petróleo.

- 8 Cuando la presión del Estado y de las fuerzas internacionales, se vuelve excesiva en un país determinado, incluso en una región "segura" para el crimen organizado (por ejemplo, la significativa represión del crimen en Sicilia en 1995-1996 o en Medellín y Cali en 1994-1996), la flexibilidad de la red permite cambiar su geometría organizativa, trasladando las bases de suministro, alterando las rutas de transporte y encontrando nuevos lugares de residencia para sus jefes, cada vez más en países respetables como Suiza, España y Austria. En cuanto a lo realmente importante, es decir, el dinero, circula seguro en los flujos de las transacciones financieras informatizadas, gestionadas desde bases bancarias distantes que dirigen su turbulencia en el tiempo y el espacio.
- 9 Una reforma policial que incremente la probabilidad de arresto, pero sin un funcionamiento rápido de la justicia ni una infraestructura carcelaria que contenga el incremento de condenados, es una reforma que nada afectará en el nivel de delitos, es decir, está destinada al fracaso. Tal lo ocurrido en la provincia de Buenos Aires (Mondino y Navarro, 1997).
- 10 El desarrollo de los estudios sobre prevención del delito se originó cuando se comenzó a observar, en Estados Unidos, que los delitos tenían patrones específicos relativos al perfil del victimario, víctima y localización de los mismos. Muchas de las personas que ingresaban al sistema de justicia criminal presentaban similares patrones sociales, económicos y/o culturales que influían sobre su conducta. Es decir, se desarrollaban en determinadas condiciones (privaciones sociales, económicas, culturales, urbanas) y sobre ellas operaban determinados factores (de riesgo) que incentivaban o facilitaban su conducta criminal (NCPC, 1986, 1997; NIJ, 1998). Entonces, trabajando sobre ellos se podía reducir la cantidad de delitos cometidos.
- 11 Los modelos exitosos de prevención (Sherman, 1997) operan con estrategias basadas en tres niveles: I) nivel individual: orientadas a enfrentar las falencias existentes en los individuos en situación de riesgo y que pueden llevarlos a involucrarse en acciones criminales; II) nivel familiar: apuntan a fortalecer la capacidad de la familia en la prevención del crimen; III) nivel comunitario: apuntan a potenciar la capacidad de la comunidad para prevenir la delincuencia, promueven la constitución de alianzas de cooperación entre distintos actores y la formación de redes.
- 12 Típicamente, los grupos vulnerables son I) hombres jóvenes que no estudian ni trabajan y de nivel socioeconómico bajo; II) hijos menores de condenados; III) familias monoparentales de nivel socioeconómico bajo y con hijos menores de edad; IV) hombres jóvenes con adicción a las drogas "pesadas"; V) población de zonas de déficit urbano (villas); VI) zonas y grupos de fácil acceso al mercado ilegal de armas; VII) menores en riesgo; VIII) hombres con antecedentes criminales, entre otros.
- 13 Por ejemplo, la teoría del Espacio Defendible consiste en una orientación en materia de construcción de complejos habitacionales que promueve la vigilancia de los lugares comunes, gracias a una adecuada distribución de los mismos, al uso de mo-

- nitores de vigilancia y una buena iluminación. El complejo habitacional de Fuerte Apache es un claro ejemplo de lo que este tipo de orientación pretende evitar.
- 14 En los Estados Unidos, las acciones tendientes al desarrollo social de niños, jóvenes y familias, lograron reducciones en los niveles de delincuencia con retornos variables de entre U\$S 1,06 y U\$S 7,16 por cada U\$S 1 invertido. Las acciones tendientes a reducir las oportunidades de ser víctima de un delito, lograron retornos variables de entre U\$S 1,83 y U\$S 7,14 por cada U\$S 1 invertido. Estas medidas generaron también una serie de beneficios económicos como consecuencia de que disminuyó la demanda de servicios de la justicia criminal, más gente consiguió empleo y, consecuentemente, aumentó la recaudación impositiva, y se gastó menos en tratamientos de salud y asistencia social. Por otra parte, un estudio del Centro Internacional para la Prevención del Crimen (2000) de los Estados Unidos determinó que, para lograr una reducción del 10% en la tasa de criminalidad, los impuestos a las familias deberían incrementarse en forma proporcionalmente mayor para las medidas de justicia criminal que para las medidas preventivas. En Holanda, llegaron a la conclusión de que invertir en prevención era más efectivo y eficiente que sumar 1.000 oficiales de policía.
 - 15 Para ver las principales notas de los nuevos policiales, judiciales y carcelarios ver Gorgal, 2002b y 2002c; y Burzaco, Garavano y Gorgal, 2003.
 - 16 En efecto, el SSI estuvo mucho más influido por el ataque subversivo al Regimiento de La Tablada que por la proliferación de robos en taxis, secuestros express, homicidios dolosos o violencia en el fútbol, alguno de los temas de la nueva agenda de seguridad pública. De hecho, se entiende aún más y se gesta a partir del debate de la década del ochenta en torno a la separación en dos esferas distintas y autónomas de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior. Se genera como consecuencia de esta lógica que se preocupaba principalmente por establecer la prohibición de las FFAA de intervenir en cuestiones internas, a partir de la experiencia de la última dictadura militar. En síntesis, el SSI es un producto de los ochenta y -como tal- influido por los setenta.
 - 17 El SPF -dada su misión- ejerce un rol significativo en la producción de seguridad pues, según su desempeño, será mayor o menor la tasa de reincidencia y -por tanto- la tasa de delitos. Es por ello que la provincia de Buenos Aires incorpora a su servicio penitenciario como componente del sistema provincial de seguridad (Ley 12.154). En la ley 24.059, ni el SPF ni la instancia política de diseño de las políticas de readaptación social -Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios- son considerados componentes del SSI ni miembros del Consejo de Seguridad Interior.
 - 18 Respecto a la PAN -dada su naturaleza, su misión y su jurisdicción- el desempeño de ella afecta los estándares de seguridad de la población, toda vez que se encuentran a su cargo las fronteras funcionales del país (aeropuertos internacionales)

- y la vigilancia del espacio aéreo. No obstante, no es incorporada como componente del SSI, dada la lógica a la que responde la ley 24.059, no intervención de las FFAA en asuntos internos.
- 19 Cada una -organizada conforme a su propia ley orgánica- cuenta con un sistema administrativo y de gestión que refuerza la autonomía funcional, tanto respecto del poder político como de las otras agencias. Por ejemplo, cada agencia cuenta con su propio régimen de personal, su propio régimen de bienestar (obra social, mutual, etc.) algunas su propio hospital (por ejemplo Hospital Churrucá de la PFA), su propio sistema de compras y mantenimiento, etc.
 - 20 Si bien a mediados de 2002 se concentró en el Ministerio de Justicia la función de seguridad, esta medida no era considerada conveniente por los principales candidatos a la presidencia. Inclusive -al momento de escribirse este artículo- depende más de la personalidad o perfil del funcionario que ocupa la cartera que de la existencia de un modelo de conducción político-administrativo consolidado.
 - 21 El delito presenta una serie de desafíos importantes para su medición, tanto para fines académicos como políticos, y la ausencia de burocracia profesionalizada en temas de seguridad profundiza este problema. Conocer con absoluta precisión la cantidad de conductas consideradas como "delito" que efectivamente ocurren en la sociedad -esto es, "criminalidad real"- resulta una empresa imposible. Sólo pueden conocerse y medirse determinadas conductas registradas por el Estado o por particulares (por ejemplo encuestas de victimización). En palabras de la Dirección Nacional de Política Criminal (2001), sólo "*podemos conocer cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos han sido denunciados por las víctimas ante la institución policial; cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos han sido conocidos por la institución policial más allá de las denuncias de los particulares; cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos han dado lugar a acción penal; de cuántos y cuáles hechos presuntamente delictuosos los ciudadanos recuerdan haber sido víctima en un determinado período de tiempo, etc.*".
 - 22 Un claro ejemplo de agente policial asimilado a trabajador de factoría, lo encontramos en la Policía de la provincia de Buenos Aires, que cuenta con casi el 50% de efectivos sin título secundario. Eso refleja un modelo de organización y funcionamiento que requiere un trabajador de línea exclusivamente encargado de ejecutar operaciones simples, elaboradas por una superioridad que sí requiere formación. El nuevo modelo policial, por el contrario, demanda formación y excelencia en los efectivos que tratan, directa y cotidianamente, con los problemas.
 - 23 Por ejemplo, este artículo se terminó de escribir en el momento en que asumían las autoridades del Ministerio de Justicia y Seguridad, cuya declaración de prioridades de gestión tenían que ver con, por un lado, la descentralización del Ministerio Público en la CBA, de modo de ser más efectivos en la persecución penal de los delitos comunes, y por otro, la seguridad en los espectáculos deportivos en

- jurisdicción de la CBA. Inclusive, el primer contacto del Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos con las comisiones parlamentarias en la materia, se refirió a la aprobación del paquete de leyes vinculado con la problemática de los secuestros, fenómeno delictivo que azota la CBA y el Conurbano. Vemos, entonces, cómo el diseño institucional y la dinámica política refuerzan la atención de estos temas en detrimento de los temas nacionales.
- 24 Un claro ejemplo de la necesidad de intervenciones múltiples y coordinadas para dar cuenta de los problemas de seguridad interior (redefinidos) se observa en los documentos de estrategia del Gobierno de los Estados Unidos. *Patterns of Global Terrorism-2001*, por caso, menciona como frentes de la estrategia contra el terror, el diplomático (campañas globales, foros multilaterales, convenciones internacionales, diplomacia pública), el de inteligencia (redes de cooperación), el policial (unidades especiales de investigación), el económico (lavado de dinero), y el militar (defensa frente a ataques e intervenciones preventivas en el exterior). Todos estos frentes, con sus intervenciones respectivas, son coordinados por una estrategia nacional en la materia, coherente con la Estrategia Nacional de Seguridad. En sus propias palabras, esta estrategia comporta un *"...multifront effort, leveraging the full capability of the diplomatic, intelligence, law-enforcement, economic, and military communities in combating this international menace"* (U.S. Department of State, 2002).
- 25 Este enfoque es diametralmente distinto al que tuvieron las pocas experiencias de reforma policial en Argentina, donde básicamente se pensó la reforma policial en sí misma (controlar a la policía, reducir la corrupción, eliminar los abusos funcionales, etc.), y no como instrumento de una política de seguridad orientada a proteger de manera más efectiva a los ciudadanos.
- 26 En este terreno, mucho hay por hacer. Sucede que frente a la ausencia de una burocracia civil profesional y estable, las distintas fuerzas federales han tendido a replicar y reproducir en sus propios ámbitos funciones, estructuras y recursos administrativos que, comparativamente, han sido muchos más estables, profesionales y eficientes que el de la pobre burocracia civil del Ministerio del Interior. No obstante, los cambios actuales obligan a que estas estructuras de apoyo sean optimizadas al máximo.
- 27 Inclusive, el planteo de las reformas de segunda generación era una forma de corregir la inexplicable omisión de la cuestión institucional de la agenda de reformas de primera generación. En palabras de los propios funcionarios del Banco Mundial, Burki y Perry (1998): *"With but one exception (namely, the protection of property rights) the policy prescriptions of the Washington Consensus ignored the potential role that changes in institutions could play in accelerating the economic and social development of the region..."*.
- 28 Inclusive, la implementación de dichos mecanismos o de esquemas más profundos de integración de talante europeo sin una correcta lectura del escenario estratégico regional, hasta podrían agudizar aún más los problemas de la región. Por ejemplo: ¿Es factible plantear la libre movilidad de factores -fundamentalmente humanos- entre los países de la región con las deficiencias manifiestas que se observan en los sistemas de control migratorio? ¿Es dable promover mayor interacción entre regiones limítrofes de distintos países cuando pocos Estados tienen un control efectivo de lo que pasa en sus fronteras? ¿Qué efectos negativos generará un mayor intercambio comercial y financiero entre países cuyos Estados tienen un muy bajo control de sus sistemas financieros?, entre tantas otras cosas. Estos interrogantes hacen referencia a un problema mayor, aún no abordado satisfactoriamente por las ciencias sociales: cómo conducir y gerenciar procesos de integración o sistemas de cooperación entre Estados fallidos o fracturados. Los modelos teóricos e instrumentos conceptuales surgen y son pensados para una realidad distinta a la regional.
- 29 Este tema comporta un asunto estratégico, desde el momento en que se observa que el 70% de los menores de 14 años en Argentina vive por debajo de la línea de pobreza, de modo que en nuestro país, toda una generación está creciendo con problemas educativos, sanitarios, culturales, habitacionales, etc., situación nunca vista antes.
- 30 Para un estudio del caso del Área Metropolitana de Buenos Aires, ver Gorgal (2002a).
- 31 La ciudad no es sino un vínculo entre individuos y grupos. Si la trama urbana se fragmenta, el vínculo entre los habitantes se debilita, tornándose imposible el crecimiento y desarrollo de la comunidad como tal, dando lugar a un crecimiento fragmentado (ABBOTT, 2000). Cuando los lazos sociales se debilitan y la fragmentación social emerge, las personas se desinteresan por sus semejantes y las normas pierden su capacidad reguladora en la práctica. Sin la contención y las limitaciones que impone lo social, el individuo carece de "control social informal", de modo que los incentivos que reciba para adoptar comportamientos antisociales no se toparán con ninguna barrera de contención. En este contexto aumentan las probabilidades de adoptar actitudes que atenten contra la vida humana, tanto la propia como la de otros. El respeto por los derechos y valores comunes es en gran medida producto de la socialización que el medio impone sobre los individuos (Gorgal, 2002a).
- 32 En una entrevista con la Revista Veintitrés, el director de la película Ciudad de Dios, comentaba *"...los narcos se sienten un poco como héroes, como revolucionarios y creen que como el Estado no hace nada por la población, ellos son una alternativa. Son una especie de poder paralelo. De hecho, ayudan con dinero a las personas del lugar. Con los narcos como protección, dentro de la favela, vivir es seguro, la gente no necesita atrancar las puertas porque entre ellos no se roban ni ejercen violencia. Eso genera una paradoja: a los habitantes no les gustan los narcos pero tienen con ellos una relación de gratitud..."* (13 de marzo de 2003).
- 33 El diario Clarín titulaba "A menos de una semana del carnaval, los narcos volvieron a terrorizar a Río" (24 de febrero de 2003); "Lunes negro en Río" (25

- de febrero de 2003); "Lula ordenó al Ejército custodiar el carnaval de Río de Janeiro" (28 de febrero de 2003); "Las escuelas da samba desfilan con motociclistas de la policía militar" (3 de marzo de 2003); "Río: 72 asesinados en el carnaval más custodiado" (6 de marzo de 2003).
- 34 En el Barrio Ejército de los Andes (Fuerte Apache) del Conurbano bonaerense, no existe un símil del Cártel de Cali. No obstante, en 2001 la comisaría de Ciudadela, que se ubica en frente del complejo habitacional, tuvo que ser "custodiada" por efectivos del Grupo Halcón, dado que había sido agredida por delincuentes comunes.
- 35 Para analizar los cambios en la doctrina de intervención, respecto a los Estados fallidos, entre la administración Clinton y la administración Bush, ver Stohl y Stohl, 2001.
- 36 El caso del Programa Barrios Vulnerables, implementado por el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, es un ejemplo concreto de la incorporación de este tipo de problemáticas a la agenda de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México. Miguel A. Porrúa Editor. 1993.
- Archer, D. & Gartner, R. Violence and crime in cross-national perspectives. EEUU Yale University Press. 1984.
- Arteaga, Félix. La Seguridad Interior de la Unión Europea. Brasilia. Center for Hemispheric Studies - REDES 2002. 2002.
- Auel, Heriberto. Las políticas de defensa en el proceso de integración continental. Brasilia. Center for Hemispheric Studies - REDES 2002. 2002.
- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación. Banco Mundial, Washington D.C. 1997.
- Bartolomé, Mariano y Llenderrozas, Elsa. La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano. Brasilia. Center for Hemispheric Studies - REDES 2002. 2002.
- Bertranou, Juan. El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto, Política y Gestión. Rosario. Homo Sapiens Ediciones Vol. 2. 2001.
- Bonaldi, Pablo. *Evolución de las muertes violentas en Argentina, 1980 - 1999*. En S. Gaylor y G. Kessler - Comp. (2002), Op. Cit.
- Braithwaite, J. Inequality, crime and public policy. London. Routledge & Keagan Paul, 1992.
- Burki, Shaid & Perry, Guillermo. Beyond the Washington Consensus. Washington DC. Institutions Matter, World Bank. 1998.

- Burzaco, Eugenio. What are the determinants of violent crime in Latin America?. Washington D.C. Georgetown Public Policy Institute. 1998.
- Burzaco, E., Etcheverrigaray, C., Gorgal, D., Y Vidal, M. E. Rehenes de la Violencia. Buenos Aires. Ed. Atlántida, 2001.
- Burzaco, E., Garavano, G., Y Gorgal, D. Buenos Aires. Mano justa. 2003.
- Buvinic, Mayra; Morrison, Andrew y Shifter, Michael. La violencia en América latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- Briceño-León, Roberto - comp. Violencia, sociedad y justicia en América Latina. Buenos Aires. CLACSO, 2002.
- Briceño-León, Roberto (2002). *Introducción. Nueva violencia urbana en América Latina*. En R. Briceño-León - Comp. (2002), Op. Cit.
- Carroll, L. & Jackson, I. Inequality, opportunity and crime rates in Central Cities. Washington DC. Paper presented in the American Sociological Association. 1981.
- Castell, Robert. La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires. Ariel. 1998.
- Castells, Manuel. La era de la información. Madrid. Economía, Sociedad y Cultura, Alianza Editorial. 1998.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y Caribe. Santiago de Chile. 2001.
- Del Percio, Enrique. Seguridad sustentable y estructura de dominación. Buenos Aires. Colección. Revista de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA, Año VI, Número 10. 2002.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. T Loayza, N.. Determinants of Crime in Latin America and the World. An Empirical Assessment. Washington D.C. The World Bank, Latin America and Caribbean Studies. 1998..
- Fajnzylber, P., Lederman, D. T Loayza, N.. What Causes Crime and Violence. Washington D.C. World Bank Paper Office of Chief Economist for Latin America and the Caribbean. 1998.
- Fontana. Inter-American Security Relations, Before and After, Latin America 2003 Conference. University of Cambridge. Centre for International Studies and Centre for Latin America Studies. February 2003.
- Gabaldón, Luis. *Tendencias y respuestas hacia la violencia delictiva en Latinoamérica*. En R. Briceño-León - Comp. Op. Cit. 2002
- Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel - Comp. Violencias, delitos y justicias en la Argentina. Buenos Aires. Manantial - UNGS. 2002.
- Gorgal, Diego. Delito y Violencia en el AMBA: una propuesta de política. Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 9, Serie Seguridad y Políticas Públicas, Fundación Grupo Sophia, 2002.

- Gorgal, Diego. Modelos eficientes de seguridad urbana. Buenos Aires. Informes Especiales de Políticas Públicas N° 4, Fundación Atlas, 2002.
- Gorgal, Diego. Reforma al sistema penal y carcelario. Buenos Aires. Informes Especiales de Políticas Públicas N° 9, Fundación Atlas. 2002.
- Gorgal, Diego. Escenarios de seguridad y desafíos institucionales: hacia una agenda de reformas integrales. Buenos Aires. Anales del V Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos. Escuela de Defensa Nacional. 2002.
- Gorgal, Diego. Delincuencia común, "nuevas amenazas" y Estados "fallidos": el "triángulo de las Bermudas" en América Latina. Buenos Aires. Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo. Documento de Trabajo. 2002.
- Gorgal, Diego. Reformas de Seguridad en el marco de las relaciones fiscales-entre la Nación y las provincias. Buenos Aires. Audiencia Pública del Honorable Senado de la Nación. 14 de Agosto de 2003.
- Gorgal, Diego. Estado y Seguridad. Apuntes para la reformulación del sistema de seguridad interior en Argentina. Bs As. Colección. Revista Escuela de Ciencias Políticas UCA, N°13. 2003.
- Instituto Provincial de la Vivienda. Villas y Asentamientos Precarios en el Conurbano. Buenos Aires. IPV, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. 2002.
- Isla, Alejandro. *Los malvivientes*. En S. Gayol y G. Kessler - Comp. Op. Cit. 2002.
- Iurra Gamarra, Alejandro. Simetrías y simetrías encontradas en los estudios de casos. Brasilia. Center for Hemispheric Studies - REDES 2002. 2002.
- Kessler, Gabriel. Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes. En S. Gayol y G. Kessler - Comp. 2002. Op. Cit. 2002.
- Koutoudjián, A. *Geopolítica argentina: aproximación a un debate inconcluso*. En Koutoudjián; Auel; Fraga y Quellet. Geopolítica tridimensional Argentina. Reflexiones para el siglo XXI. Bs As. EUDEBA. 1999.
- Londoño, Juan Luis y Guerrero, Rodrigo. Violencia en América Latina. Epidemiología y costos. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe, Documento de Trabajo R-375. 1999.
- Mendel, William. The Brazilian Amazon. Controlling the Hydra. Washington. Military Review. Professional Journal of the US Army, July-August 1999, Headquarters, Department of the Army. 1999.
- Míguez, Saníel. Rostros del desorden. *Fragmentación social y nueva cultura delictiva en sectores juveniles*. En S. Gayol y G. Kessler - Comp. (2002). Op. Cit. 2002.
- Montenegro, Germán. Nuevas amenazas. Aproximación desde una perspectiva internacional. Bs. As. Ponencia del Seminario Argentina y Brasil frente a las nuevas amenazas. Universidad Nacional de Quilmes. 2001.

- O'Donnell, Guillermo *La poliarquía y la (in)efectividad de la ley en América Latina*. En Méndez, O'Donnell y Pinheiro - Comp. La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina Bs As. Paidós. 2002.
- Office of Homeland Security. National Strategy for Homeland Security. Washington DC. The White House. 2002.
- Plant, Roger. *El imperio de la ley y los desfavorecidos en América Latina: una perspectiva rural*. En Méndez; O'Donnell y Pinheiro - Comp. 2002.
- Prats Catalá, Joan. Reinventar la burocracia y reconstruir la nueva gerencia pública. Barcelona. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección de Documentos. 2002.
- Swampa, Maristella. Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados. Bs. As. Ed. Biblos. 2001.
- Stohl, Rachel y Stohl, Michael. The failed and failing state and the Bush Administration: paradoxes and perils. Firenze, Italy. Paper prepared for the workshop on Failed and Failing State. April 10-14 2001.
- Straw, Jack. Failed and Failing States. University of Birmingham. Speech given at The European Research Institute. September 6, 2002.
- Tibiletti, Luis. La defensa de la subregión: nuevos desafíos, nuevas propuestas. Buenos Aires. Primer Simposio sobre Seguridad y Defensa del Club CHDS - Argentina- 2000.
- Tokatlian, Juan. Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia. Buenos Aires. Grupo Editorial Norma. 2000.
- Verdeja, Horacio. Impactos de las nuevas amenazas en los países de la región y la crisis argentina. Brasilia. Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2002. 2002.

OTRAS FUENTES

- Baizán, Mario. *El nuevo terrorismo*. En Revista Archivos del Presente Buenos Aires Año 4, N° 13, Julio-Setiembre 1998.
- Baizán, Mario. *Una mirada argentina para Colombia*. En Revista Archivos del Presente. Buenos Aires. Año 5, N° 17, Julio-Setiembre 1999.
- Baizán, Mario. *Un sistema fuera de la ley*. En Revista Archivos del Presente. Buenos Aires. Año 5, N° 19, Enero-Marzo 2000.