HACIA UN CONCEPTO DEFINITIVO DE SEGURIDAD.

Ariel Larroude¹

I. Varias son las definiciones que podemos encontrar sobre aquello que comúnmente llamamos “seguridad”. Desde las acepciones más comunes que asocian esta palabra directamente a la reducción o la ausencia de delitos, pasando por aquellas que la vinculan a una mayor presencia policial en un determinado territorio, otras que la enlazan a la mera actuación jurisdiccional en el sentido de persecución y castigo a los delincuentes, como aquellas que circunscriben esta definición al desarrollo material de los derechos fundamentales de la sociedad². No obstante, lo cierto es que todas las definiciones, desde las más técnicas hasta las más rayanas, pueden ser englobadas en solo tres dimensiones. Hablo más precisamente de aquellas que han cobrado vida, principalmente, durante los años 90´ cuando la seguridad, como política pública, cobró mayor entidad, no solo en la Argentina, sino en el resto del mundo. Estas tres dimensiones son más conocidas como: *seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad comunitaria*. De esta manera, me gustaría compartir el significado cada una de ellas para luego dar paso a la construcción de una propia que englobe de manera concreta todos los vértices

¹ Ariel Larroude es abogado por la Universidad de Buenos Aires (2008), docente y consultor en Política Criminal y Seguridad. Fue Director de Política Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación (2020-2021). Actualmente es capacitador de dicha cartera ejecutiva y es funcionario del Poder Judicial porteño. Asimismo, es Director del Observatorio de Política Criminal, una ONG de la Ciudad de Buenos Aires que aborda cuestiones de criminalidad y justicia. Es Director del curso de Posgrado “Seguridad y Política Criminal”, de la Facultad de Derecho de la UBA. Es autor de varias publicaciones, entre ellas “Crimen, Política y Estado” (EDIAR 2019) y “Rosario, un sueño de paz” (EDIAR 2023). Además es diplomado como Analista Criminal por la Universidad de Belgrano (Argentina) y es experto en Geopolítica y Crimen Organizado por la Universidad Autónoma de Jalisco (México) Asimismo, dio conferencias en varias ciudades de la Argentina. También en el exterior, principalmente en México, Perú y Brasil. Sus publicaciones son leídas en varios puntos de Latinoamérica y es una referencia constante en temas de Seguridad Pública y Política Criminal.

necesarios para establecer una enunciación global de aquello que entendemos por seguridad.

a) En el centro de aquello que entendemos por *seguridad pública* debemos ubicar indubitablemente al Estado y con él al conjunto de amenazas externas e internas con capacidad real para poner en jaque su sistema de gobierno. De aquí que una definición más acabada de esta dimensión securitaria se emparente necesariamente a los esfuerzos que éste realiza para mantener bajo control aquellas conductas, delictivas o no, que puedan atentar contra su soberanía y ejercicio de poder.

Para esta concepción, *seguridad pública* es la ausencia de amenazas para el Estado³, lo que se da a través de una red enorme de medios de control, formales e informales⁴, que reglamentan la vida en sociedad. A partir de ello, cabe decir entonces que la idea de orden público y control social resultan determinantes, en tanto la finalidad de esta acepción securitaria no se relaciona directamente con la prevención del delito y la violencia sino con el interés por mantener el statu quo, la delimitación de intereses políticos, económicos, sociales y culturales, y la determinación de enemigos externos e internos del Estado. A partir de ello, se puede afirmar que la reducción del delito es, para esta definición, una consecuencia indirecta pero no su matriz definitiva, en tanto lo que prevalece es el control de las conductas y no el control de la criminalidad que, en todo caso, no es más que una cuestión secundaria. Por ello, para entender esta definición es clave analizar la idea de seguridad pública en el sentido de gobernabilidad pero, fundamentalmente, comprenderla en términos de vigilancia, en tanto lo que supone es cómo el Estado y sus agencias controlan a la ciudadanía más allá de lo estrictamente criminal. Por eso, hay que comprender esta definición no de una manera estática y lineal, sino cambiante y temporal, pero siempre de manera asimétrica, de forma jerárquica y multilateral, es decir: de arriba hacia abajo y de manera amplia. Sobre lo expuesto cabe tener en cuenta la idea Estado-céntrica que fija esta tesis, no solo sobre los límites de lo prohibido y lo permitido en términos penales sino, desde aquello que se dio a conocer como procesos de *normalización*⁵ de la sociedad a

³ Ver en Abello y Pearce 2008:8.

⁴ Entre aquellos medios de control formal e informal encontramos a la familia, la escuela, el conjunto de normas de convivencia, etc.

⁵ Ver en la totalidad de la obra "Seguridad, Territorio, Población" de Michel Foucault de en el College de France.

través de múltiples medios disciplinantes, de control, de vigilancia, que fueron (y siguen yendo) mucho más allá de la ley penal. Cabe decir también que por procesos de normalización social debemos entender al conjunto de técnicas de regulación de la vida en sociedad que tienen como finalidad lograr un comportamiento medio, un estándar de conductas aceptadas, consciente o inconscientemente, que han sido moldeadas por aquellas estructuras de poder formal y material que gobiernan a la ciudadanía, lo que solo es posible a través de múltiples medios de coerción que coexisten en la modernidad y que han surgido principalmente desde la idea del contrato social (la escuela, los hospitales, los manicomios, la cárcel, etc.). Tal como afirma el criminólogo italiano Darío Melossi:

“...tanto en la práctica como en la teoría de las emergentes sociedades burguesas, el concepto de contrato social fue objeto de una extraña inversión. El Estado que supuestamente se constituía debido al poder de un contrato entre sus súbditos -sujetos que se podían expresar ese poder mediante su racionalidad- se asignó a sí mismo, como tarea fundamental, moldear a sus propios sujetos, es decir, dotarlos de la racionalidad que sin duda los ayudaría a apreciar la racionalidad del Estado. Pero ¿qué tipo de racionalidad estaba en juego? Implicaba la existencia de un comportamiento predecible basado en el trabajo y las virtudes ascéticas, el hábito de una vida metódica, la disciplina medida por el tiempo artificial del reloj, regulada durante la experiencia cotidiana por las expectativas con respecto a la vida moral de los individuos⁶”.

En el mismo sentido, vale aclarar que esta concepción de seguridad pública debe ser necesariamente enlazada al paradigma del orden planteado, en especial, por el jurista argentino Alberto Binder, para quien:

“Los conceptos tradicionales de orden público, orden interior, incluso seguridad pública y seguridad interior están, en gran medida, asentados sobre esta idea. (...) La fuerza del paradigma del orden proviene de sus raíces históricas, que han acompañado el desarrollo del pensamiento político-occidental. Se trata del orden natural propio del pensamiento grecorromano, del orden teológico de la Edad Media o del orden racional del Humanismo y la Ilustración. El molde de una sociedad ordenada y estamental ha calado muy hondo en nuestra comprensión de los fenómenos sociales. Según este paradigma, el fenómeno criminal es un caso

⁶ Melossi, Darío. “Controlar el delito, controlar la sociedad”. Pág. 37. Editorial Siglo XXI. Año 2008.

especialmente grave de desorden social o de desviación del equilibrio social. Según esta visión política, seguridad es, en consecuencia, una política de restablecimiento del orden. (...) Es evidente que la idea misma de orden, por su remisión a la naturaleza, a Dios o a la razón, establece un principio absoluto que se sustrae al debate democrático (...) la ilusión del orden ha fundado una visión esquemática, lineal y simplista del conjunto de fenómenos atrapados por las políticas de seguridad”⁷.

Sobre esta idea es claro el derrotero ideológico que posee esa concepción de seguridad a lo largo de la historia. Fíjese el caso de los relatos bíblicos como “Sodoma y Gomorra”, ciudades que por sus “pecados” fueron destruidas por una lluvia de fuego y azufre, lo que desde una concepción metafórica nos lleva a pensar que ya desde tiempos inmemoriales hay una idea muy intrínseca a nuestra formación religiosa occidental que concibió la idea de fuerza y orden como un mecanismo de restablecimiento de los valores éticos, políticos, económicos, culturales y religiosos de una sociedad a la que se entiende ordenada. Dato no menor a la hora de comprender el alcance de esta acepción, no solo en la Argentina sino en todo el hemisferio occidental.

Con ello queremos decir que la idea de seguridad pública, como modelo de ejercicio de poder, está acompañada necesariamente por toda una red de mecanismos verticales y laterales que protegen las reglas de convivencia en favor de la mantención del orden público sin recaer en el ejercicio monopólico de la violencia como único canal de control sobre la ciudadanía⁸. Por ello, un

⁷ Ver Alberto Binder en “Política de seguridad y control de la criminalidad”. Editorial Ad-Hoc, pág. 20 y ssgtes. Año 2010.

⁸ Tal como afirma Marcelo Saín: “(...) En primer lugar, que la policía constituye una institución integrada a una red de agencias y organizaciones estatales y sociales que intervienen de diferente manera y con distintos resultados en la prevención, investigación y punición de los delitos (...). Finalmente, tiene una amplia difusión el mito fáctico mediante el cual se concibe que la seguridad pública se genera produce y mantiene exclusivamente a través del uso de la fuerza. La seguridad pública queda asociada con la violencia estatal y con la represión, y se proyecta a la institución policial como el principal instrumento ejecutor de la misma. Ello convierte a la policía en una expresión concreta de la visión social imperante acerca de la fuerza y la represión. Sin embargo, con ello no sólo se desconoce que la seguridad pública constituye un campo que se produce y reproduce a través de un conjunto complejo de interacciones en el que el uso de la fuerza como respuesta estatal a las violaciones y agresiones existentes en la sociedad constituye alternativa más entre un amplio espectro de medios de intervención no violentos. Además, su frecuencia es episódica y excepcional, aún en situaciones de altos niveles de violencia social también se pasa por alto que en realidad el uso concreto de la fuerza dentro de la institución policial es disperso ocasional e inusitado, es decir, no constituye el medio predominante de manifestación del accionar de la policía en sus labores cotidianas. Inclusive en instituciones policiales sobresaliente abusivas y violentas el uso de la fuerza y las manifestaciones de represión son hechos extraordinarios e

rasgo determinante en esta definición securitaria es la nula participación de las minorías (políticas, culturales, religiosas, sexuales, etc.) en tanto bajo esta concepción lo que prima es la idea de orden, pero no como resultado de luchas transicionales, en tanto orden temporal emergente de la conflictividad natural de las sociedades democráticas, sino en el sentido del orden de la naturaleza, donde prima las reglas de quien detenta el poder.

Por lo expuesto, por seguridad pública, entonces, debemos entender al marco de control y represión social en el cual se desarrollan las relaciones de poder en un determinado territorio y en un determinado tiempo y lugar. Para poder lograr este cometido, el Estado se ha apoyado histórica y sistemáticamente en múltiples redes disciplinantes y, en términos de seguridad, en las fuerzas policiales, lo que posibilitó subyugar aquello que sucede en el espacio público, cuestión que denota que para esta dimensión securitaria no solo cobra relevancia lo estrictamente delictivo sino todo aquello que acontece en los lugares de interacción social⁹. De allí que el trabajo policial también haya servido históricamente para lubricar los circuitos de información y control que emergen desde la misma interacción callejera¹⁰. Tal como afirma Marcelo Saín:

“Vale decir, en el modelo tradicional, la policía, antes que centralizarse en el control de delitos, se autoproyecta como una instancia de resguardo institucional de una concepción de orden público no delimitado al sistema penal y de faltas positivo sino, más bien, determinado por los criterios de decencia pública y de buenas costumbres autodefinidos por la propia institución policial y generalmente expresados en resoluciones y normas administrativas adoptadas autónomamente por la misma¹¹”.

inusuales”. Ver “La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo”. Pág. 24/25. Editorial Prometeo. Año 2010.

⁹ “Pese a la enorme diversidad de instituciones policiales existentes en América latina, estas se estructuraron en torno de un conjunto de basamentos doctrinales organizativos y funcionales muy específicos que le dieron un Tono institucional distintivo asentado en dos características fundamentales. Por un lado se constituyeron instrumentos institucionales de poder de los gobiernos de turno y, en particular, de sus propias cúpulas organizacionales más que en instituciones ciudadanas. Y por otro lado, se conformaron como dispositivos de control político y/o disciplina miento social de sus comunidades o de parte de ellas en general de los sectores políticos opositores y/o de los estratos sociales vulnerables más que como herramientas de protección ciudadana”. Ver Saín Marcelo. Op. Cit. Pág.28/29-

¹⁰ Tal como dice Foucault: “*El objetivo de la policía en consecuencia es el control y la cobertura de la actividad de los hombres en la medida en que esa actividad puede constituir un elemento diferencial en el desarrollo de las fuerzas del Estado*”. Foucault, Michel. Op. Cit. Pág. 370.

¹¹ Saín, Marcelo. Op Cit. Pág. 36.

Y si bien nos podemos apartar en líneas generales de la idea de autogobierno policial, en tanto la policía supo construir ciertos márgenes de decisión autónoma y discrecional, en lo trascendente, siempre fue el brazo armado de los poderes políticos y económicos de turno, (aún de aquellos que no ejercen o no han ejercido el poder formal), lo cierto es que es innegable el rol que esta agencia tuvo en la mismísima construcción del orden público en base a postulados morales, culturales y políticos, algo que ya se gestó en nuestro país desde tiempos de la colonia. Sobe este punto, y solo a modo de ejemplo, es clave remarcar lo que sucedía en el virreinato del Río de la Plata con la ejecución continua de “bandos de gobierno”, una serie de instrumentos públicos emitidos por el Virrey a los Alcaldes de barrio, un grupo de vecinos reconocidos que ejercían el poder de policía por aquellas épocas, para regular el orden público en la incipiente y ponderosa Ciudad de Buenos Aires. Un buen ejemplo fue aquél emitido el 22 de noviembre por el entonces virrey Cisneros a los alcaldes que en su parte pertinente los obligaba a:

“...además de evitar y castigar los delitos que ordinariamente provienen de los vicios y de la ociosidad, se ocuparan de descubrir a quienes difundieran ideas relativas a alterar el orden del gobierno establecido y produjeran anónimos injuriosos, papeles sediciosos y los pasquines insultantes”, siendo que al mismo tiempo tenían la obligación de controlar a quienes: “fijaren, leyeren o retuvieren en su poder anónimos o papeles que tendiesen a variar la forma de gobierno o fueren injuriosos a las autoridades.”

Esto si bien puede parecer un viaje abrupto en el tiempo, nos puede dar cuenta que toda la historia de la seguridad en la Argentina, y me animo a decir en toda Latinoamérica, ha sido moldeada y trabajada desde la concepción de seguridad pública. Esto no resulta un dato menor en términos históricos e instrumentales, porque nos da lugar a pensar las serias dificultades que han tenido (y siguen teniendo) aquellos que postulan la necesidad de implementar nuevos paradigmas securitarios que se enfoquen necesariamente en la reducción de la criminalidad sin otras connotaciones más que la cuestión policial. Por ello, hay que tener muy presente, principalmente en los países del cono sur, que la influencia de este postulado en las agencias policiales ha sido trascendental en el diseño de programas de seguridad bajo este lineamiento y que han tenido una fuerte direccionalidad en la persecución de opositores políticos, minorías (étnicas, raciales, culturales y sexuales) y sectores

vulnerables de la sociedad, pero sin tener como finalidad, tal como lo hemos dicho, la disminución de la delincuencia.

b) Ahora bien, si en el centro de la definición de seguridad pública se ubica al Estado y al conjunto de sus agencias (por lo menos aquellas dedicadas a proteger sus intereses), cuando nos referimos al concepto de **seguridad ciudadana** lo que se encuentra en el centro es - justamente- el ciudadano, sus derechos y garantías. En ese sentido, una vez finalizadas las dictaduras en América Latina¹² de los años 70´ y una vez caído el comunismo a nivel mundial a finales de los 80´, la imposición del modelo de vida neoliberal capitalista en todo el mundo occidental redirigió los esfuerzos de las agencias de seguridad más allá de sus intereses tradicionales. Ello, en tanto la preocupación del Estado ya no se circunscribió a lo relativo al mantenimiento del orden público, a la imposición de un pensamiento político, económico o cultural hegemónico sino también a la prevención, conjuración y represión del delito común, principalmente el predatorio, como el robo y el hurto, fenómenos delictivos vigorizados al calor del desmantelamiento de los Estados de bienestar y el avance de la economía neoliberal. Dicha situación fue la que hizo dirigir los esfuerzos de las agencias de seguridad hacia las conflictividades sociales que antes eran abordadas en sus causas por las agencias públicas y que, desde los 80´ en adelante, fueron absorbidas y reguladas en sus consecuencias por la policía, cuestión que desarrollaremos con mayor precisión en el próximo capítulo. No obstante, comprender este viraje en la centralidad en torno a la seguridad, a diferencia de lo que ocurre respecto de la seguridad pública, es clave para vislumbrar el alcance de los pilares a partir de los cuales se construye esta acepción. Tal como describe Victoria Ranguini:

“La seguridad ciudadana es un concepto que supera la idea de seguridad ligada al mantenimiento del orden público por parte de los operadores estatales. La supera y reemplaza por una idea de seguridad entendida como derecho inherente a la ciudadanía misma. La seguridad, en este sentido, no es tanto una

¹² “Éste deriva pacíficamente hacia un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana como objetivo central de las políticas a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político. En este orden de ideas, la Comisión entiende pertinente recordar que la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios.”

<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> ⁽²²¹⁾.

función a cumplir por los poderes públicos y un bien a brindar por las instituciones estatales, sino un derecho ciudadano sin cuyo cumplimiento la ciudadanía no está cumplida. Pero al mismo tiempo, en tanto derecho a exigirle al Estado, se constituye en una obligación ciudadana, no sólo en lo atinente al cumplimiento de las leyes sino también respecto de su participación protagónica en la cuestión. Esta noción de seguridad ciudadana implica una reubicación en el ciudadano en tanto ser comunitario que no sólo demanda seguridad, sino también provee sus capacidades, disposiciones y propuestas para lograrla.¹³

De lo expuesto anteriormente surge también que la idea de seguridad ciudadana se haya emparentado no solo a la prevención de la criminalidad sino que dicha prevención deba necesariamente desarrollarse en el marco que establece la ley (por lo menos desde lo formal). Para esta idea, seguridad no es la protección de los intereses del Estado, sino la protección de los intereses de los ciudadanos frente al delito y no como meros espectadores, sino como partícipes activos de su propia seguridad. De ello se desprende que esta concepción de seguridad sea considerada como un medio para el desarrollo de los derechos de la sociedad y no un fin para asegurar los propósitos del Estado. Fíjese que, aún desde puntos de vista disímiles, la mayoría de los expertos concuerda que la acepción seguridad ciudadana debe ser comprendida de manera amplia y no solo ligada a la criminalidad y la violencia. De hecho, tanto fue problematizada esta definición que algunas de las máximas organizaciones internacionales se han encargado de ensayar sus propias definiciones al respecto.

Por ejemplo, para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la seguridad ciudadana es:

“...el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento. La seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos sino de una estrategia exhaustiva y

¹³ Ver en “La seguridad ciudadana”. Universidad Nacional de Lanús y Consejo de Seguridad Interior, Cuadernos de Seguridad N°5, Pág.71. Buenos Aires, 2010.

multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia”¹⁴

Mientras que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entiende a la seguridad ciudadana como:

“...aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.”¹⁵

En tanto para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, seguridad ciudadana es:

“...aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos. El derecho a la seguridad ciudadana en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos.”¹⁶

A partir de lo expuesto, podemos definir a la **seguridad ciudadana** como la capacidad institucional desarrollada por las autoridades públicas para diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y control de la criminalidad en el marco del estado de derecho, asegurando la protección efectiva de los derechos fundamentales de la ciudadanía, principalmente los de primera y segunda generación¹⁷, como también la participación democrática de

¹⁴[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20\(spanish\).pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20(spanish).pdf)

¹⁵ <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> (221).

¹⁶ https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/2_2011/6482.pdf

¹⁷ Los Derechos de primera generación, son derechos civiles y políticos de carácter individual. Surgen con Ilustración, con el proceso revolucionario de independencia de las colonias británicas en Norteamérica y con la Revolución Francesa. Estos derechos imponen al Estado la obligación de respetar ciertas libertades fundamentales a cada uno de los ciudadanos, como el derecho a la vida,

la sociedad en las cuestiones relativas a la criminalidad. Sobre este punto, varios son las y los especialistas que en todo el mundo han abordado esta terminología.

c) Más allá de los puntos expuestos anteriormente, a partir de los años 2000´ en adelante, en algunos países de Europa, en especial en Gran Bretaña, se comenzó a esbozar una nueva concepción de seguridad, ya no cercana a los intereses estatales ni ciudadanos sino a los comunitarios, dando margen para la consagración de una idea más horizontal de esta acepción. La seguridad comunitaria, si bien en términos generales responde a los lineamientos de la seguridad ciudadana, por cuanto promueve la cuestión de la prevención y reducción de la criminalidad sobre parámetros constitucionales, lo hace desde una óptica que pone el foco en la comunidad entendiéndola como parte del problema y de la solución al mismo tiempo. Ello, a partir de una visión más holística del término “seguridad”, en tanto la sociedad, como comunidad organizada, no la delega con exclusividad ni en el Estado -en tanto monopolio del uso de la fuerza- ni en el ciudadano -en tanto demandante de protección- toda vez que la entiende como parte fundamental de su matriz de convivencia. En ese sentido, **seguridad comunitaria** pone irremediabilmente en el centro de la escena a la sociedad, entendida esta como una organización mancomunada de intereses, con reglas de convivencias claras y nacidas por consenso social, de manera horizontal, y no por imposición de estructuras formales de poder. Por ello, seguridad comunitaria puede ser definida como el proceso que pone a la comunidad organizada al frente de los problemas delictivos, en tanto es la misma sociedad la que los apropia y trata de resolverlos de manera integral, poniendo foco principalmente en su prevención¹⁸ y en su abordaje netamente local.

En consonancia con lo detallado previamente, es interesante resaltar uno de los máximos referentes de esta acepción, hablo del experto canadiense Adam Crawford quien le ha dado cuerpo y relato a esta definición desde argumentos

la integridad física, la libertad, la igualdad ante la ley, la prohibición de la tortura, la libertad religiosa, entre otros.

Los Derechos de segunda generación, son derechos económicos, sociales y culturales. Están fundamentados en las ideas de igualdad y acceso garantizado a bienes, servicios y oportunidades económicas y sociales fundamentales para procurar la mejor condición de vida de las personas. Estos derechos implican al Estado como medio para satisfacer algunas necesidades materiales de los ciudadanos. Entre estos derechos están el derecho a una adecuada calidad de vida, el derecho al trabajo, el derecho de pertenecer a un sindicato, el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social y a la educación.

razonables e innovadores aunque limitados solo a cierto tipo de sociedades que por características propias han podido desarrollar conflictividades delictivas morigeradas. Para el canadiense, la acepción seguridad comunitaria sugiere que la sociedad sea apreciada:

“...como un espacio de control social informal y como una fuerza importante en la reducción del delito. Es a la vez un destinatario y un recurso de la prevención del delito.”¹⁹

Es así que tomando esta definición, los especialistas Mariano Tenca y Emilio Méndez Ortiz, han destacado en su manual de seguridad una interesante serie de postulados que pueden coadyuvar para poder acercarnos a una idea más compleja de seguridad comunitaria, principalmente desde la idea de prevención de la criminalidad. Ello, por cuanto, tal como dijimos, esta acepción solo es concebida desde un enfoque preventivo y participativo de la sociedad y no meramente represivo y delegacionista hacia la figura del Estado. De esta manera, los autores plantean una serie de cinco postulados para comprender de modo sintético los alcances de esta definición. A saber:

a) “Denota que la prevención del delito no es únicamente responsabilidad del Estado sino que también implica la participación de agrupaciones locales vecinales y organizaciones no gubernamentales entre otros actores relevantes. De esta manera la participación comunitaria es entendida como un componente esencial para el control social informal de la delincuencia.

b) Se basa en la idea de que la actividad preventiva debe ser descentralizada dado que entiende que como la mayoría de las consecuencias de los delitos son locales las soluciones deben ser locales.

c) Implica reconocer que el delito no ocurre en un vacío sino que acontece en un contexto comunitario sobre el cual tiene consecuencias mientras que la delincuencia local sea se encuentra afectada por el contexto comunitario la comunidad su vez se encuentra influenciada por sus niveles de criminalidad por lo que no es posible separar la delincuencia de la comunidad.”²⁰

¹⁹ Ver en Adam Crawford, “Prevención del delito y seguridad comunitaria”. Política, políticas públicas y prácticas.

²⁰ Ver en Mariano Tenca y Emiliano Méndez Ortiz, op. Cit. Pág. 34.

A partir de lo descripto precedentemente, una aproximación más categórica de esta acepción también nos infiere no dejar de lado la cuestión territorial en los problemas delictivos, por cuanto la seguridad comunitaria solo entiende los fenómenos de la criminalidad en el marco de las relaciones comunitarias y, por ende, dentro de un radio geográfico muy delimitado. Esto es algo novedoso en la literatura securitaria moderna, discutible desde varios aspectos pero interesante desde el punto de vista que plantea la cuestión de la problemática criminal como fenómeno limitado a un radio territorial pequeño, cuestión que supone un conocimiento cabal de los actores involucrados, de los lugares vulnerables a la delincuencia, pero también la posibilidad de que dichos conflictos puedan ser abordados desde su gestión comunitaria y no necesariamente punitiva. Lo que a la par entrevé una limitación a la actuación - o a la responsabilidad- del Estado para la resolución de los conflictos criminales o, por lo menos, una restricción a su actuación tradicional. Es por eso que este concepto o paradigma de seguridad solo es de posible realización en aquellos países o distritos solventes en términos de lazos comunitarios y de confianza plena en las instituciones públicas.

Ya expuestos los tres modelos que se han disputado el horizonte epistemológico de la seguridad en la Argentina durante los últimos setenta años, llegó la hora de aproximarnos a un nuevo paradigma que pueda establecerse como un punto de inflexión entre las teorías desarrolladas con anterioridad y brinde las herramientas necesarias para una comprensión actual de la cuestión securitaria tomando lo mejor de cada una de ellas. En razón de lo expuesto, entenderemos por ***seguridad al proceso constante de reducción de riesgos delictivos en el marco del estado de derecho dependiente del cumplimiento de cuatro variables simultáneas.*** A saber:

1) Las condiciones políticas, sociales y económicas que haya desarrollado el Estado para asegurar de manera igualitaria el acceso y desarrollo material de los derechos fundamentales de la sociedad.

Respecto a las condiciones políticas, sociales y económicas que el Estado desarrolle para asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos básicos de la sociedad, vale decir que esta variable resulta de vital importancia para la comprensión y análisis de esta nueva concepción de seguridad. Ello, por dos cuestiones fundamentales: a) Porque si el Estado garantiza el acceso y el desarrollo óptimo de los derechos civiles, sociales, políticos y económicos de

toda la sociedad, indefectiblemente este proceso traería aparejado la construcción de una sociedad más justa e inclusiva, pero, principalmente, menos violenta; y b) Porque un Estado que crea las condiciones óptimas para el desarrollo efectivo de los derechos de la sociedad, es un Estado que no solo va a reducir la violencia, sino que va a adquirir mayor legitimidad para la utilización de su aparato represivo en los márgenes que establece la ley.

Sobre el primer punto, a la redacción de este libro, datos del Banco Mundial revelan que entre los cincuenta países que presentan un índice de GINI²¹ más acotado (es decir, aquellos países más igualitarios), casi todos registran tasas de uno, dos o tres homicidios cada cien mil habitantes, mientras que entre los veinte países más desiguales, hay varios países con tasas superiores a los veinte homicidios²². Esta cuestión es llamativamente preocupante por cuanto las miradas apuntan directamente a nuestras latitudes. Ello, en tanto la CEPAL identifica a América Latina como la región más desigual²³ del mundo y la ONU como la más violenta, con una tasa de homicidios dolosos promedio de 24,2 cada cien mil habitantes en Sudamérica, 25,9 en Centroamérica y 15,1 en el Caribe.²⁴ Estos datos son trascendentales para explicar el contexto social y económico en el cual se desarrolla la criminalidad y la violencia en latinoamérica, principalmente, a partir de la propensión a la creación de mercados ilegales que lamentablemente generan las condiciones sociales y económicas desfavorables que padece esta región dando lugar al desarrollo de la delincuencia organizada y semi organizada, como también a la penetración de estas estructuras en los organismos de control del Estado, principalmente las fuerzas de seguridad y en la justicia. Por ello es importante destacar que cuando hablamos de acceso y desarrollo de los derechos básicos de la ciudadanía no hacemos referencia a un proceso de universalización del consumo, en tanto incorporación al mercado de bienes y mercancías²⁵ como

²¹ <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> Índice para medir los niveles de desigualdad de los países.

²² Ver web del Banco Mundial

²³ <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pese-avances-recientes-america-latina-sigue-siendo-la-region-mas-desigual-mundo>

²⁴ https://dataunodc.un.org/GSH_app

²⁵ Esta afirmación toma como fundamento el crecimiento económico que los países de América Latina tuvieron durante la primera década del dos mil, al mismo tiempo que en también crecieron los índices delictivos, principalmente, el de los delitos contra la propiedad. No obstante, a esta afirmación hay que tomarla con mucho cuidado porque si bien Latinoamérica mejoró sus índices de distribución de la riqueza, lo cierto es que este proceso no trajo aparejado la desaparición de su pobreza estructural, sino una mejora sustancial de la movilidad social ascendente a partir de la consolidación de ciertos derechos civiles y sociales dentro de las reglas del modelo neoliberal.

sucedió en varios pasajes de la historia latinoamericana, sino a la consagración efectiva de los derechos fundamentales de toda la sociedad, en tanto movilidad social ascendente (acceso a la vivienda digna, a la salud integral, a la educación en todos sus niveles, a la niñez y a la vejez, al desarrollo tecnológico, etc.), cuestión que cuando esto se garantizó en la Argentina, por ejemplo, se obtuvo la tasa de prisionización más baja de su historia, situación que abordaremos en detenimiento más adelante. En consonancia con esto último, es importante resaltar algunos lineamientos dados por el especialista en seguridad Diego Gorgal, para quien resulta transcendental en términos de seguridad no confundir desigualdad con pobreza a la hora de identificar una de las causales directas de la criminalidad. Esto, porque, a contrario sensu de bastas opiniones, es la desigualdad social, en tanto vaivenes de los ciclos económicos, divergencia en el acceso de bienes y servicios y el desempleo en los grupos vulnerables, la que resulta ser una variable fuertemente asociada a los aumentos o disminuciones en el nivel agregado de delito, máxime en el contexto de mercados acalorados de consumo de bienes fungibles²⁶. Según el autor:

“...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, durante los períodos que se incrementaba el gap entre los estratos más ricos y pobres, el nivel de delitos también aumentaba. Por el contrario, sociedades con baja dispersión del ingreso presentan baja tasa de criminalidad”.

Es por ello clave partir de esta distinción (desigualdad -pobreza) para que sean las agencias estatales destinadas para incidir en la criminalidad las que tomen en cuenta esta situación, no para tener una mirada permisiva o

Por ende, lo que ocurrió en América Latina fue un proceso de universalización del consumo que no debe ser entendido como una consagración de derechos de todas las clases sociales sino como su incorporación al mercado de bienes y mercancías. Lo que no quiere decir que dicho proceso no haya sido altamente positivo para dichas latitudes, toda vez que cualquier dinámica de consumo popular trae consigo la activación de los mercados locales e internacionales, cuestión que favorece a la industria y a las economías regionales, generando empleo y divisas en la exportación de estos productos. Sin embargo, si la lógica de la expansión económica fue activar el consumo de bienes y mercancías, principalmente los no perdurables (celulares, leds, automóviles, aires acondicionados, etc.), no resulta llamativo que se hayan elevado los índices delictivos, principalmente el de los delitos contra la propiedad. Esto lo menciono porque, tal como sostiene Foucault²⁵, si el problema de la seguridad en las sociedades de consumo es la forma en la que se asegura la circulación y flujo del capital, no debe resultar llamativo que la constante renovación de bienes y mercancías -gracias a su constante innovación tecnológica- genere demandas y mercados paralelos, muchos de estos ilícitos, que aseguren de igual manera la circulación de estos a menores costos. Por lo que al delito hay que también entenderlo dentro de la lógica de oferta y demanda del mercado.

²⁶ Gorgal, Diego en “Estado y Seguridad. Apuntes para una reformulación del sistema de seguridad interior en la Argentina. Pág- 291/292

contemplativa de la delincuencia, sino para que estas puedan alertar a las agencias encargadas de atravesar la desigualdad social sabiendo el impacto desfavorable que tiene en la prevención del delito y la violencia, y en sí en la vida de las personas. A lo que hay que sumar un elemento no menor, la estigmatización que sufren estos sectores a los cuales se los identifica de manera lineal con la delincuencia, siendo que –por el contrario- son estos quienes más la sufren. Por ello, hay que ser tajantes en el rol que debe tener el Estado a la hora de abordar la seguridad, sabiendo que la mirada que se debe tener sobre este fenómeno debe ser de por sí compleja e integral, poniendo sobre la mesa el universo de elementos que motivan e inciden en la criminalidad.

Sobre el segundo punto, respecto a la legitimidad de una intervención violenta del Estado a través de sus agencias, cabe destacar que si hay serias dudas en cuanto a la legitimación histórica del uso de la fuerza para la resolución de conflictos sociales, más dudas habría si su utilización se desarrolla dentro de procesos políticos y económicos injustos. Este aspecto es clave porque en los últimos años la Argentina se ha destacado por resolver sus problemas económicos, sociales y políticos a partir de un uso amplificado de sus recursos punitivos, es decir: una sobreutilización de las fuerzas de seguridad y del sistema de justicia, aun cuando dicha utilización no ha traído consigo efectos positivos en la reducción del delito y la violencia, algo que veremos más adelante en detalle cuando abordemos los contextos históricos en los cuales se ha desarrollado los diferentes paradigmas de seguridad en la Argentina.

En este sentido, un Estado que promueve el desarrollo de los derechos fundamentales de la sociedad solo le restará responder represivamente en la medida de lo estrictamente necesario, no por capricho sino porque su intervención indubitadamente será estratégica. Esto es importante analizarlo en el contexto en el cual se desenvuelve el concepto de seguridad que aquí estamos desarrollando, en tanto si lo que se pretende es una disminución efectiva y constante de los riesgos delictivos a los que se expone la sociedad, esa disminución será legítima si resulta inevitable, racional y proporcional en la medida de lo legal y estrictamente necesario. Ello, por cuanto, en el marco de una actuación securitaria estatal legítima, no habrá lugar a reclamos sociales, en el sentido de que en ese contexto racional la ciudadanía solo levantará la voz en aquellos casos donde la actuación de las agencias securitarias del Estado se hayan desarrollado fuera de las leyes que reglamentan su accionar, lo que

dependerá de la aplicación de ciertos principios limitadores de la intervención estatal que veremos más adelante. Pensar límites éticos y operativos para el Estado (y sus agencias), es cuestión fundamental para desplegar criterios estables para dar respuesta al delito y a la violencia.

2) La capacidad que hayan desarrollado las agencias que convergen en la cuestión criminal para reducir el delito en el marco del estado de derecho y según la dimensión político-criminal que se desea abordar.

En lo relativo a la capacidad que desarrollen las agencias que convergen en la cuestión criminal para reducir el delito en el marco del estado de derecho según la dimensión político-criminal que se intente abordar, cabe decir que ya en “Crimen, Política y Estado”²⁷ habíamos manifestado la necesidad de reconocer y gestionar la prevención, conjuración y represión de la criminalidad racionalizando los recursos humanos, técnicos y logísticos de manera estratégica y según aquellas regularidades delictivas que el Estado priorice. Por regularidades delictivas debemos entender aquellos delitos que tienen un cometido regular en el tiempo pero que -fundamentalmente- forman parte de la estrategia nacional de prevención del delito y la violencia esbozada por el Estado nacional en acuerdo con actores políticos provinciales y municipales, como también con actores judiciales, principalmente con el Poder Judicial y Ministerios Públicos. Cuestión que da cuenta de la importancia de desarrollar criterios de oportunidad en la persecución de la criminalidad no solo desde la esfera judicial sino también desde las mismas agencias ejecutivas (ministerios de seguridad, nacionales y provinciales). Ello, para que la persecución y represión de la delincuencia no esté sujeta a criterios discrecionales de las fuerzas de seguridad, sino a criterios de lesividad establecidos en concordancia a las prioridades que en materia de seguridad determine el Estado y la ciudadanía en razón de su participación democrática. Por criterios de lesividad, debemos entender a los conflictos que por su regularidad y dañosidad más afecten la protección y desarrollo de los derechos y garantías de la ciudadanía. Más allá de lo anterior, debemos reconocer al menos tres dimensiones que agrupan de manera organizada y sistemática el espectro punitivo del Estado. Así podemos destacar a la dimensión federal, la ordinaria y la urbana. La primera para aquellos que pueden poner en riesgo el sistema democrático de gobierno y

²⁷ Larroude, Ariel. “Crimen, Política y Estado”. 2019. Editorial EDIAR.

el orden republicano (narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas, etc.), los segundos aquellos que vulneran derechos de la sociedad civil (robos, hurtos, lesiones, daños, etc.); y, por último, los terceros, aquellos que sin ser considerados delitos, pueden alterar la normal convivencia en los centros urbanos (contravenciones tales como: ocupación indebida del espacio público, oferta y demanda de sexo, ruidos molestos, etc.). Poder entender estas dimensiones de manera clara, sabiendo qué intereses son afectados en cada una de ellas, nos da la pauta para reconocer el alcance del espectro punitivo estatal, lo que sirve para determinar los límites que tienen tanto el Estado para actuar, como la ciudadanía en reclamar, todo ello en el marco de la ley. Ello, por cuanto no hay estrategia de seguridad que se pueda desarrollar fuera del estado de derecho, ámbito que más allá de suponer el sometimiento de la ciudadanía a la ley y no a la voluntad de sus gobernantes, es aquel que establece de antemano y con límites concretos el alcance de lo permitido y de lo prohibido. Esto es fundamental porque tácitamente reconoce la existencia de un límite constitucional que impone al Estado y a sus agencias la misma ley, en tanto prohibición formal frente al avance sobre derechos y garantías, que no son más que aquellas prerrogativas que la ciudadanía no negoció al momento de la creación del Estado.

En ese sentido, también, es trascendental, más allá de la cuestión estratégica a la hora de intervenir en la criminalidad, que las agencias policiales también desarrollen criterios de proactividad y efectividad en la reducción del delito y la violencia, ello para que su actuación esté enlazada necesariamente a elementos de evaluación en la probabilidad de prevención, conjuración y de arresto ante un delito. Una fuerza policial que actúa no solo estratégicamente sino que además sea eficiente acorta la distancia entre la posibilidad delictiva y su concreción, como también entre el delito y su impunidad. Por ello es importante dotar de herramientas idóneas (recursos humanos, técnicos y logísticos) a la policía, más para las complejidades que reviste cierto tipo de criminalidad como la delincuencia organizada, donde por condiciones propias su investigación, conjuración y represión resultan más dificultosas que la del delito común.

3) La capacidad que ha desarrollado la administración de justicia para intervenir, investigar, esclarecer y juzgar hechos delictivos de forma estratégica.

Cuando nos referimos a la capacidad que haya desarrollado la administración de justicia para intervenir frente al delito, lo hacemos en referencia a dos tipos de obligaciones: a) la necesidad de hacerlo de manera estratégica y, b) la obligación de que dicha intervención otorgue respuestas efectivas a la ciudadanía. Respecto al primer punto, debemos aclarar que una intervención judicial será estratégica siempre que haya una relación armónica entre los medios con los que el sistema cuenta y los fines que puede cumplir. Esto supone dejar de lado la expectativa grandilocuente que reina sobre el sistema de justicia para empezar a desarrollar una mirada realista respecto a su capacidad real para absorber y administrar de manera eficiente los conflictos sociales que demandan su actuación, lo que supone el hecho de poner en crisis la creencia por la cual se sostiene que todo delito debe ser captado por las agencias jurisdiccionales y, por ende, investigado y condenado. Esto resulta una visión lineal y monolítica de la conflictividad social como también del funcionamiento del sistema penal que en lo fáctico no ha hecho otra cosa más que elegir discrecionalmente los conflictos en los que interviene sin una mirada estratégica para reducir la criminalidad del estado de derecho.

Tal como refiere el jurista Raúl Zaffaroni:

“(...) las agencias del sistema penal disponen apenas una capacidad operativa ridículamente inferior en comparación con la magnitud de lo planificado. (...) la disparidad entre el ejercicio de poder programado y la capacidad operativa de las agencias es abismal...”²⁸

Esta visión acotada del sistema penal fue la que produjo que las agencias penales que intervienen en la cuestión securitaria hayan desarrollado un mecanismo estructural de selectividad delictiva que ha acotado el universo de sus intervenciones a una gama muy reducida de hechos ligados fundamentalmente al delito predatorio y ciertas a conflictividades callejeras (control del espacio público, protesta social, represión de minorías políticas) desatendiendo la necesidad de enfocarse y adentrarse en la prevención, conjuración y represión del delito organizado y de aquellos mercados ilegales que han desarrollado cierto tipo de complejidad a la hora de afianzar su estructura criminal (mercado de autopartes, reventa de celulares, falsificación y venta de indumentaria falsificada, etc.). Esta limitación desarrolló un gran poder

²⁸ Zaffaroni, Raúl. En busca de las penas perdidas. Pág. 30. Editorial EDIAR. 1998.

discrecional a manos de las fuerzas policiales para administrar todo lo que acontece en la calle, lo que muchas veces ha generado una frontera muy porosa de connivencia, regulación y participación de ganancias con estructuras criminales, mientras que, en términos judiciales, esto ha llevado a la formación de una parsimonia institucional que sigue estando en estado de zozobra a la hora de investigar complejidades delictivas en las cuales nuestro país se encuentra inmerso. Tener en cuenta esta situación es relevante por cuanto a partir de ello se reconoce que no puede haber proceso de disminución de riesgos delictivos si este no se ve acompañado de un sistema de justicia eficiente, razonable y estratégico que lo acompañe, y que sea capaz de absorber las conflictividades necesarias para no retrasar así la resolución de los conflictos delictivos más importantes.

Ahora bien, la pregunta que surge ante esta situación es cómo se logra desarrollar una actuación estratégica en un poder que nunca ha podido desterrar sus prácticas más antiguas. En primer lugar, reconociendo que el sistema de justicia penal actúa en el contexto de una sociedad conflictiva y no una sociedad pacífica, es decir, en el marco de una sociedad que pone en pugna sus intereses y muchas veces tiende a resolver sus diferencias y desigualdades al margen de la ley. Si logramos comprender este punto y por ende sus consecuencias, en tanto el sistema penal en dicho contexto siempre se vería sobre cargado, podremos deducir la necesidad de acotar los márgenes de intervención acotada y estratégica de las agencias que intervienen no solo en la cuestión jurisdiccional sino en la penal en toda su extensión. Por el contrario, sostener que nuestra sociedad es pacífica o, como mínimo, poco conflictiva, habilita el paso para que todos los delitos estén al mismo nivel y por ende, merezcan ser condensados por el sistema con los mismos esfuerzos, cuestión que desde ya no ocurre, sino que por el contrario da crédito a la discrecionalidad persecutoria referida anteriormente. En segundo lugar, hay que reconocer que los debates dados a instancias de los principios de legalidad y oportunidad en el marco del proceso penal no deben quedar relegados al ámbito de la acción penal sino que deben comprender a todo el sistema de justicia²⁹. Es decir que aquello que debe ser

²⁹ Recordemos que en nuestro país coexisten dos principios que regulan la actividad del Ministerio Público Fiscal. Uno es el principio de legalidad, que entiende que el impulso de la investigación por parte de los órganos encargados de promover la acción penal es obligatorio ante cada infracción a la ley, en tanto todo delito necesita ser investigado y juzgado más allá de su lesividad, asegurando así la vigencia del principio de igualdad de todas las personas que de manera directa o indirecta acuden a la justicia. El otro, es el principio de oportunidad, que establece que la acción penal no debe quedar solo subordinada la mera infracción penal sino a criterios de política

seleccionado por el sistema de justicia no debe quedar reservado a la esfera del Ministerio Público Fiscal sino que debe ser competencia también de los poderes judiciales y también de las defensorías públicas en el marco de un trabajo integral de priorización constante de casos penales, lo que no puede equipararse a la selectividad discrecional con la que se opera hoy en día. Con ello queremos decir que la racionalidad en la resolución de conflictos hace necesariamente que se deba escoger, con criterios de política criminal, aquellos conflictos que, por su naturaleza, si no son atravesados por el sistema penal van a tender a aumentar su conflictividad criminal. Es allí donde el sistema debe enfocar sus recursos y directrices, no por capricho, sino para resolver los problemas que sufre la ciudadanía con la solvencia suficiente para asegurar que dichos conflictos irremediamente tendrán la respuesta que por derecho corresponda.

Más allá de esto, lo cierto es que gran parte de la doctrina penal no acompaña la visión estratégica y prefiere mantener con pros y contras las reglas del principio de legalidad. Quizá la máxima expresión sea la del jurista italiano Luigi Ferrajoli para quien el hecho de que todo delito esté sujeto a la posibilidad de ser investigado resulta ni más ni menos que un pilar del sistema acusatorio y del garantismo penal pero, principalmente, una garantía para aquellas víctimas que necesitan de la cobertura del Estado, principalmente para los sectores más vulnerables.

Tal como afirma Ferrajoli:

“La discrecionalidad de la acción y la consiguiente disponibilidad de las imputaciones e incluso de las pruebas, (...) son por tanto un reducto, del todo injustificado, del carácter originalmente privado y después sólo cívico o popular de la iniciativa penal. Se entiende que esta discrecionalidad y disponibilidad de la declaración de culpabilidad representan una fuente inagotable de arbitrariedades: arbitrariedades por omisión, ya que no cabe ningún control eficaz sobre los favoritismos que puedan sugerir la inercia o el carácter incompleto de la acusación; arbitrariedades por acción, al resultar inevitable como señala la experiencia que el Plea Bargaining se convierta en la regla y el juicio en una excepción, prefiriendo muchos imputados inocentes declararse

criminal, sea para habilitarla, para acotarla o para decidir no intervenir pese a que estén dadas las condiciones para ello. Según este principio, la promoción de la investigación y la acusación en un proceso penal se encuentran a discreción de los actores con potestad para ello.

culpables antes que someterse a los costes y riesgos de un juicio. (...) En este sentido, la obligatoriedad de la acción penal es solo un aspecto, o si se quiere un corolario de otros rasgos estructurales y esenciales del sistema garantista: sobre todo de la legalidad o sujeción sólo a la ley de toda la función judicial, que excluye su activación conforme a criterios puramente arbitrarios y potestativos; en segundo lugar de la indisponibilidad de las situaciones penales, que impide el valor dirimente de la confesión del imputado o el poder absolutorio de los órganos de la acusación y en general la relevancia de las transacciones aceptaciones o renunciaciones entre las partes en causa; en tercer lugar del principio de igualdad penal, que excluye toda disparidad del tratamiento de los delitos ligada a opciones potestativas sobre la oportunidad del proceso o peor aún a valoraciones acerca del comportamiento procesal del imputado y en particular sobre su disponibilidad a entrar en tratos con la acusación”³⁰.

No obstante, lo cierto es que el hecho de ampararnos en una visión idealista de la resolución de conflictos es lo que en definitiva da pie para la selectividad discrecional con la que hoy opera el sistema de justicia careciendo de una visión estratégica de la misma conflictividad que debe abordar. Es decir: bajo legalidad u oportunidad, el sistema siempre elige y, en casi su totalidad, solo reprime el delito cometido por los pobres en contra de los pobres. Quizá esta sea una de las explicaciones del porqué de la proliferación de la criminalidad compleja, no solo en nuestro país, sino en todo el mundo. Criminalidad compleja que ya no solo se desarrolla bajo los delitos tradicionales como el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas, entre otros delitos, sino también sobre la criminalidad ordinaria, la que también se ha perfeccionado y la que hasta el momento no puede ser atravesada en todos los eslabones de la cadena delictiva por las estructuras jurisdiccionales. A lo que vamos concretamente es al hecho de que bajo el principio de legalidad lo único que estamos logrando es un sistema de justicia que solo le toca los talones a las estructuras criminales y que por ende solo es reactiva frente a sus capas inferiores que están compuestas principalmente los sectores vulnerables de la sociedad que el mismo principio de legalidad dicen defender.

Tal como afirma Alberto Binder:

³⁰ Ferrajoli, Luigi. Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal. Pág. 568-570. Décima Edición. Editorial Trotta.

“la primera conclusión de estas líneas argumentales es que todo proceso de reforma de la justicia y toda construcción del saber necesario para los nuevos sistemas acusatorios de la región que no pongan en crisis al principio de legalidad, tal como se ha configurado en su formación histórica y tal como funciona la vida cotidiana del sistema penal, posiblemente dedique una gran parte de su esfuerzo a construir castillos en el aire. Si eso lo trasladamos a sociedades donde los niveles de conflictividad aumentan, por las condiciones de desigualdad creciente como es el caso de nuestros países, entonces el efecto de distorsión que produce el principio de legalidad procesal sobre la visión de la justicia penal ya no es solamente un error de apreciación sino que cumple funciones ideológicas o cumple funciones del sostenimiento de esas mismas condiciones de desigualdad. Se cierra el círculo distorsivo: la violencia al servicio de la desigualdad social sostenida por un principio fundado supuestamente en razones de igualdad (...) es una frase que solemos proclamar pero luego queda olvidada por la premura burocrática o la rutina de papeles que ahogan tanta conciencia lúcida que se transforman en un engranaje de esa maquinaria cuyo rechazo se proclama³¹.”

En ese sentido, es clave comprender que el hecho de desarrollar una mirada estratégica por parte de la jurisdicción frente al delito no debe ser entendido como una limitación al derecho humano de acceso a la justicia, sino como una limitación al acceso a la justicia penal como primera opción ante cualquier conflictividad más allá de su lesividad, lo que no quiere decir -de ninguna manera- que la víctima pueda no sostener su pretensión punitiva de manera privada, integral y con ayuda del mismo Estado, pero ello sin recaer en una acción obligada por parte de este último la que solo debe quedar reservada a ciertas conflictividades a las que abordaremos más adelante. Esto no nos debe dar miedo, debe ser el primer paso para racionalizar los instrumentos con los que contamos para reducir sostenidamente la criminalidad en el marco del estado de derecho. Quizá el mejor ejemplo sea lo que sucede en la Ciudad de Buenos Aires donde en una misma jurisdicción conviven la investigación y juzgamiento de delitos, contravenciones y faltas, dando lugar a experiencias llamativas tales como un fiscal o un juez tenga en un mismo día una audiencia de prisión preventiva por un caso de violencia de género o narcotráfico y más tarde otra audiencia por falta de matafuegos en un local comestible, o cuando no una audiencia de visu por un caso de ruidos molestos a los que se ha arribado

³¹ Binder, Alberto. Op. Cit. 419/420.

a una suspensión de juicio a prueba. Ante esta situación, cabe decir que mientras que el delito se perfecciona y evoluciona, el sistema judicial no parece ir al mismo ritmo.

Otros detractores de las estrategias racionales de intervención judicial son aquellos que postulan que justamente a partir de una intervención metódica y aplicada de penas frente a conflictividades menores se puede lograr una disminución de los índices delictivos, principalmente de aquellos más problemáticos. Sobre esta mirada hay varias observaciones. En primer lugar no existe ningún estudio serio que pueda asegurar con rigor científico que la aplicación amplia de penas sobre delitos menores, o una mayor tutela del sistema penal sobre la sociedad, haya traído consigo una disminución del delito y la violencia. Más bien, en aquellos lugares donde se ha detectado una merma en los índices delictivos habría que buscar las razones no únicamente en una actuación represiva del sistema judicial sino en otros lineamientos tales como la mejora de las condiciones de empleo de las fuerzas policiales, su reequipamiento instrumental, el desarrollo de nuevas estrategias para la intervención territorial, la modernización de los mapas delictivos -lo que ha mejorado la predicción sobre hechos criminales- entre otras cuestiones. Mientras que por otro lado, la represión sostenida sobre conflictividades menores puede traer un dolor de cabeza muy grande en aquellos países con desigualdades sociales muy marcadas, con altos indicadores de segregación social, con mercados laborales informales y con altos índices de deterioro institucional. El registro de condenas, o el simple paso por el sistema penal, son condicionantes para la búsqueda de empleo formal, por lo que la inserción de estas personas en los tejidos productivos legales es extremadamente compleja. Las fronteras porosas entre lo legal y lo ilegal que se desarrollan en estos países son muy marcadas y la relación entre las agencias policiales y las estructuras criminales conlleva necesariamente a una discrecionalidad persecutoria y punitiva sin control. Allí el delito se perfecciona y resulta difícil de ser intervenido con la lógica policial tradicional.

Ante esta situación resulta obligatorio discutir cómo fijar estándares de selección criminal para determinar qué delitos deben ser priorizados y promovidos por el sistema de justicia y cuáles deben ser promovidos por instancias privadas. Para ello, lo primero que debemos tener en cuenta es que el Estado debe enfocarse con mayor intensidad en aquellos delitos que si no son

atravesados por sus agencias de investigación y juzgamiento tienden indefectiblemente a aumentar su capacidad criminal por las características propias del delito. Este principio que encontraremos a lo largo de todo el libro, al que podemos denominar *priorización delictiva*, resulta fundamental de poner en práctica, no solo porque racionaliza la actuación de las agencias estatales vinculadas a la cuestión penal sino también porque es dinámico. Es decir, permite ir incorporar o deja atrás ciertas conflictividades en la medida de su conflictividad, cuestión que está determinado por la regularidad del delito, su violencia, su perjuicio social y el grado vulnerabilidad de la víctima. Aquí aparecen todos los delitos complejos (narcotráfico, trata, tráfico de armas, los delitos de cuello blanco, delitos ecológicos y ciertos tipos penales ordinarios).

Esta capacidad de regular la persecución penal y la decisión judicial es vital para desarrollar y acrecentar la confianza que la ciudadanía debe tener en las instituciones de la república. Esto no solo por el hecho que una intervención estratégica licua los esfuerzos innecesarios del sistema de justicia sino porque además descomprime la cantidad de recursos policiales e investigativos afectados a tareas de prevención de delitos irrelevantes que no forman parte de las regularidades delictivas que más padece la sociedad.

4) La fiabilidad del sistema de estadísticas públicas para analizar y dar cuenta del estado de situación de las cuestiones relativas a la criminalidad.

Probablemente este sea uno de los puntos menos controvertidos de esta exposición por cuanto, todo sistema de seguridad y justicia penal necesita de elementos estadísticos y de análisis que permitan una evaluación acabada de estado de situación de la criminalidad en cada jurisdicción sea esta nacional, provincial o municipal. Para lograr ello, debería ser un trabajo obligatorio de las agencias ejecutivas y judiciales desarrollar elementos estadísticos confiables y, principalmente, públicos (fuentes abiertas) que permitan establecer cuáles son las regularidades delictivas, los delitos que más se persiguen, las zonas calientes de la criminalidad, la distribución territorial de las violencias, sus patrones, franjas etarias, las nacionalidades, el seguimiento a los reincidentes, encuestas de victimización, el establecimiento de parámetros para la evaluación del desempeño de las fuerzas de seguridad (federales y provinciales), el seguimiento de las causas penales (cantidad de legajos ingresados, legajos en trámite, sobreseimientos, imputaciones, condenados y absoluciones), entre otros.

La fiabilidad del sistema estadístico no solo hace a la credibilidad de la política de seguridad sino que, además, permite, con elementos consistentes, destrabar cualquier discusión sobre el sentimiento de la ciudadanía respecto a este tema. Es decir, tanto como sucede con la inflación en términos económicos, con la desocupación en términos laborales y otros factores sociales medibles, la disminución o el aumento de los índices de criminalidad puede ser medido de manera sostenible y con ello dar una respuesta a la ciudadanía. Y si bien las cuestiones referidas a las dimensiones subjetivas y objetivas de la seguridad las abordaremos en otra oportunidad, lo cierto es que en tanto y en cuanto la información sea confiable, accesible, todo discurso necesariamente deberá confrontar con aquello que fuera relevado, cuestión que a la larga, en tanto el sistema de medición fiable se mantenga, inclinará la balanza hacia la credibilidad del sistema.

Palabras finales:

A partir de los lineamientos expuestos, hemos podido construir una nueva definición securitaria que toma en consideración los aspectos más relevantes de esta materia no relegando -con exclusividad ni de manera estanca- las variables que determinan la reducción de la criminalidad ni el trabajo de las fuerzas policiales, ni en el aspecto político-social, ni en la comunidad, sino en un enfoque integral que suma al sistema de justicia y a las estadísticas públicas como elementos determinantes para dicho fin. El hecho de haber podido construir una nueva definición, moderna y multifacética, nos permite comprender la dimensión de los cimientos en los que deberían esbozarse los lineamientos fundamentales de toda política de seguridad sin caer en ideas demagógicas e inaplicables. Acotar el objeto de estudio de la seguridad, como materia de políticas públicas sirve, además, para redireccionar los recursos humanos, técnicos y logístico con los que cuenta el Estado, sea este en su expresión nacional, provincial o local, hacia objetivos claros sin sobrecargar el trabajo policial y judicial con intervenciones fuera de sus competencias originarios o desligadas del plan político criminal que debiera enmarcar sus esfuerzos.