

Cuadernos de Seguridad

Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad
Ministerio de Seguridad - Presidencia de la Nación

Nº 15 - 07/2012

EDITORIAL

Nilda Garré

ARTÍCULOS

Nilo Batista

Marcelo Sain

José Manuel Ugarte

Otto Adang

Pablo Bulcourf y Nelson Cardozo

Roberto Carlés

Gustavo Sibilla

Ezequiel Rochistein y Gabriel De Paula

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

DOCUMENTOS DE GESTIÓN

07/2012

Cuadernos de Seguridad

Cuadernos de Seguridad

Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad
Ministerio de Seguridad - Presidencia de la Nación

DIRECTORA
Nilda Garré

Nº 15 - 07/2012



Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministra de Seguridad

Dra. Nilda Garré

Secretario de Seguridad

Dr. Sergio Berni

Secretario de Coordinación, Planeamiento y Formación

Dr. Gustavo Palmieri

Secretaria de Cooperación con los Poderes Judiciales, Ministerios Públicos y Legislaturas

Dra. Cristina Caamaño

Jefe de Gabinete de Asesores y Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Interior

Dr. Raúl Garré

Subsecretario de Investigación del Delito Organizado y Complejo

Sr. Miguel Robles

Subsecretario de Política de Seguridad e Intervención Territorial

Sr. Darío Ruiz

Subsecretaria de Participación Ciudadana

Lic. María Cecilia Rodríguez

Subsecretario de Logística

Lic. Mauro Sestúa

Subsecretaria de Planeamiento y Formación

Mag. Cecilia Ales

Subsecretario de Asuntos Jurídicos

Dr. Esteban Rosa Alves

Subsecretario de Gestión Administrativa

Cont. Lorenzo Donohoe

Subsecretaria de Articulación con los Poderes Judiciales y los Ministerios Públicos

Dra. Ileana Arduino

Subsecretario de Articulación Legislativa

Lic. Gustavo Sibilla

Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad (INEES)

Directora

Nilda Garré

Secretario Ejecutivo

Gustavo Sibilla

Secretario Académico

Pablo Bulcourf

Cuadernos de Seguridad

Directora

Nilda Garré

Secretario de Redacción

Ernesto Bruggia

Consejo Editorial

Cecilia Ales

Pablo Bulcourf

Ana Clement

Gustavo Sibilla

José Manuel Ugarte

Cuadernos de Seguridad / Instituto Nacional de Estudios
Estratégicos de la Seguridad

Ministerio de Seguridad

Año: 2012

Buenos Aires: Ministerio de Seguridad, 2012

16x24 cm

Directora: Nilda Garré

ISSN 1850-3675

I. SEGURIDAD PUBLICA-

Cuadernos de Seguridad

© Copyright 2012

Propietario

Ministerio de Seguridad

Gelly y Obes 2289

1425 Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Argentina

Tel. (54) 11-4809-1600

www.minseg.gob.ar

www.inees.gob.ar

Registro de la propiedad intelectual N° 523.976

Cuadernos de Seguridad es una publicación de distribución gratuita.

Los artículos publicados con firma expresan sólo la opinión de sus autores.

El contenido de los mismos no refleja necesariamente la postura de Cuadernos de Seguridad.

Todos los derechos reservados

Impreso en la Argentina

Printed in Argentina

SUMARIO N° 15 - 07/2012

Editorial

por Nilda Garré 13

Artículos

Reflexiones sobre terrorismos.

por Nilo Batista 17

La criminalidad común y organizada en la Provincia de Buenos Aires.

por Marcelo Sain 39

Hacia una doctrina de inteligencia criminal.

por José Manuel Ugarte 79

Inicio y escalada de la violencia colectiva: un estudio de observación comparada entre las protestas y los eventos de fútbol.

por Otto Adang 113

Estado y seguridad pública: problemas y desafíos.

por Pablo Bulcournf y Nelson Cardozo 149

Las “rondas ciudadanas” en el norte de Italia. El vigilantismo como expresión de la exclusión social y la imposible satisfacción de demandas securitarias.

por Roberto Carlés 193

Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura: su racionalidad y puesta en marcha.

por Gustavo Sibilla 203

Estrategias de seguridad conjuntas contra el mercado del crimen regional.

por Ezequiel Rochistein y Gabriel De Paula 229

Conclusiones del Segundo Simposio de Seguridad Pública y Ciudadana en el Mercosur. Desarrollo de un campo de formación, investigación y políticas públicas. 257

Reseñas Bibliográficas

Derechos humanos en la Argentina: Informe 2012
por Nadia Lucero. 265

Introducción crítica a la criminología brasileña
por Juan Martín Barbás. 267

Entre la seguridad y el temor: instantáneas de la sociedad actual
Por Sergio G. Caplan. 269

La sécurité privée en Argentine. Entre surveillance et marché
Por Martín Maximino. 271

Seguridad, defensa y desarrollo internacional en el contexto internacional actual
Por Martín Ignacio Estrabou. 275

Editorial

Presentamos en esta oportunidad el número 15 de *Cuadernos de Seguridad*, dando continuidad a una serie de transformaciones sustantivas iniciadas en el volumen anterior y consolidando un espacio de discusiones, debates e información relevante en torno a la problemática de la seguridad pública y ciudadana, que da cuenta de un proceso de transformación y modernización constante enmarcado en el gobierno político de los asuntos de la seguridad.

Hemos recibido numerosos comentarios sobre nuestra publicación anterior, a partir de las diferentes presentaciones que realizamos, tanto en nuestro territorio como en el exterior, lo que permite ir consolidando un espacio fructífero para el intercambio de ideas y visiones. Incluimos en este número un sistema claro de colaboraciones para poder recibir trabajos de cualquier parte del mundo, los que serán sometidos a un sistema de *referato* que garantice la calidad de nuestra revista.

Los artículos académicos que se incluyen representan el esfuerzo que venimos realizando desde el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad (INEES) para ofrecer un conjunto de reflexiones de primer nivel producidas por expertos tanto de nuestro país como del exterior, fomentando la divulgación del enfoque científico de calidad en una temática que ha comenzado a afianzarse como núcleo de investigaciones que nos permiten ir construyendo un conocimiento empírico y teóricamente fundado sobre un fenómeno complejo, diverso y cambiante. Contamos en esta oportunidad con los aportes externos de Nilo Batista y Otto Adang como así también con la producción local de Marcelo Sain, José Manuel Ugarte, Roberto Carlés, Gustavo Sibilla, Pablo Bulcourf, Nelson Cardozo, Ezequiel Rochistein y Gabriel De Paula, lo que demuestra la amplitud y el espíritu crítico que debe contener toda publicación de esta índole.

Recientemente, el Ministerio de Seguridad juntamente con el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur– organizó el *Segundo Simposio de Seguridad Pública y Ciudadana en el Mercosur. Desarrollo de un campo de formación, investigación y políticas públicas*, que nucleó a destacados especialistas

nacionales y del exterior. Esta actividad se llevó a cabo bajo la presidencia *pro tempore* argentina del Mercosur, y demuestra no sólo el compromiso de nuestro país sino de toda la región con la investigación y la formación de los recursos humanos vinculados a las fuerzas policiales y de seguridad. Como producto de esta actividad, se elaboraron una serie de *Conclusiones*, que incluimos en este volumen. Sin lugar a dudas, las políticas de seguridad de cada uno de los países que integran el Mercosur serán aún más efectivas si logramos generar alianzas estratégicas sostenibles en el tiempo que nos permitan crear una sinergia entre el conocimiento producido en cada uno de los Estados Parte o Asociados y aprender de nuestras diferentes experiencias. Éste es, pues, el gran desafío que deberemos enfrentar los países del bloque, si queremos realizar un avance significativo hacia el desarrollo de la seguridad pública y ciudadana como campo de formación, investigación y políticas públicas.

Conscientes de esta necesidad, a lo largo de su corta vida institucional, este Ministerio de Seguridad ha desarrollado una serie de iniciativas que avanzan hacia la puesta en sintonía de dos ámbitos: la academia y la gestión, que responden a lógicas diferenciadas, y a veces incluso encontradas, pero que tienen la necesidad de retroalimentarse si pretenden contribuir al bienestar común en el marco de una sociedad democrática.

Mediante la realización de diferentes actividades, desde el Ministerio de Seguridad promovimos el desarrollo de fuertes vínculos para el trabajo conjunto con las universidades, las organizaciones de la sociedad civil y los centros de investigación, manteniendo nuestras esferas y autonomía, pero convencidos de la necesidad tanto de la construcción de conocimiento sobre los problemas de la seguridad pública y ciudadana como de la utilidad de éste para la toma de decisiones. Los *Cuadernos de Seguridad* pretenden, de esta forma, ser un espacio en donde se vean reflejadas estas cuestiones dentro de un clima de cordialidad, respeto y pluralidad de visiones.

El desafío sigue en pie y se va construyendo bajo la convicción de ir por el camino correcto, en donde la seguridad pública y ciudadana se erige bajo los pilares democráticos y de plena vigencia de los derechos humanos.

Artículos

Reflexiones sobre terrorismos

► Nilo Batista ► Profesor titular de derecho penal de la Universidad del Estado de Río de Janeiro y de la Universidad Federal. Presidente del Instituto Carioca de Criminología.

Introducción

En el informe general que se presentó, en 1977, al final del simposio realizado por el Grupo Español de la Asociación Internacional de Derecho Penal, sobre Política Criminal y Derecho Penal, Enrique Gimbernat Ordeig registró la confrontación radical de opiniones que se produjo según las diferentes y opuestas convicciones políticas de los participantes. Para quien “acepta, con más o menos reparaciones, la sociedad industrial que se desarrolló en occidente”, observó el profesor de Salamanca, “es lógico entender que el objetivo de la política criminal deba ser la rehabilitación del delincuente a los esquemas establecidos”. Quien, por el contrario -continuó-, cree que “la sociedad capitalista se basa en la desigualdad y en la subordinación, y su derecho penal es un instrumento de reproducción de las relaciones de desigualdad, de conservación de la escala social vertical y (...) de explotación (...), no puede sorprender sosteniendo la premisa de que es la sociedad, y no el delincuente, al que hay que resocializar” (Gimbernat Ordeig, 1978:36).

En el estudio de los terrorismos se exaspera esta confrontación. Como dice Martínez-Cardós, existe un terrorismo que establece un “modo de consecución del poder político”, y hay otro que establece un “modo de dominación política” (Martínez-Cardós, 1998: 479). La política criminal propuesta para su respectivo tratamiento será totalmente dependiente de las convicciones políticas del penalista, y el debate al respecto es tan tenso que impidió la decantación de un concepto jurídico-penal de terrorismo aceptable para todas las tendencias. Este *impasse* dio lugar a algo curioso: que los textos sobre los terrorismos -ya sea aquel de los grupos que intentan tomar el poder (terrorismo de lucha), o sea el del propio aparato del Estado para

garantizar la reproducción de las relaciones sociales tal como son (terrorismo de Estado)- fueron básicamente textos de política criminal y no de dogmática jurídico-penal. De hecho, incluso en la acción de grupos particulares es frecuente la distinción según la orientación política: en Italia, como recuerda Palazzo, se habló de *terrorismo negro* (o de derecha) y de *terrorismo rojo* (o de izquierda) (Palazzo, 1987: 639), mientras que en España, siendo conocidas las actividades de los autodenominados *Grupos Antiterroristas de Liberación* (GAL)¹, a los cuales correspondieron, a su tiempo, nuestros Comandos de Combate a los Comunistas (CCC), jamás tratados como terroristas por los medios de comunicación que crecían a la sombra de la dictadura. Puede ser ilustrativo listar algunas perplejidades surgidas de esas parcialidades.

En 1976, pocos meses después del golpe militar en la Argentina, el almirante César Augusto Guzzeti mantuvo un diálogo con el secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger, ahora publicado. El primero afirmaba que “el problema del terrorismo se ha generalizado en todo el Cono Sur”, y el segundo contestaba que “si hay cosas que deben ser hechas, que sean hechas, pero que sea rápido”². Algunos años después, un especialista registró en su libro que “el terrorismo en la Argentina (como en Brasil, pero no en Uruguay) se distinguió en su comienzo por su excepcional crueldad” (Laqueur, 1980: 15). Para los tres, el único terrorismo que en aquella ocasión se manifestaba en América del Sur residía en la organización de grupos políticos clandestinos (la actividad partidaria estaba prohibida, pudiendo funcionar sólo facciones permitidas) para reflexionar sobre la situación, planear la superación y la confrontación, según las tácticas entonces vigentes de guerrilla urbana, con las fuerzas que habían usurpado el poder: había terrorismo de “crueldad excepcional”. Las exquisitas prácticas de tortura sobre presos políticos, la ejecución de miles de ellos sin el debido proceso y juicio, el secuestro de varios hijos de asesinados o desaparecidos, nada de eso era percibido como terrorismo por el Alte. Guzzeti o por el instigador de tales delitos, Kissinger, y tampoco por el especialista Laqueur. Un diplomático norteamericano se expresó así: “*When the nazis bombed Warsaw or Rotterdam or*

1- Sobre ellos, ver el excelente trabajo de Guillermo Portilla Contreras (Portilla Contreras, 2001: 501). Tal vez Carrara estuvo acertado: “La exposición de los delitos políticos no puede ser sino la historia” (*Programma*, P. S., v. VII, 675 - 3.939).

2- Diario *O Globo* (!), 22.mar.06, p. 29.

Conventry we called it 'terror bombing', but when we bomb North or South Vietnam we call it 'protective reaction'” (Apur Mallison, 1975: 83). Desde la guerra de liberación nacional en Argelia -incluso legitimada por los pronunciamientos de la ONU- Friedlander reprueba el uso de explosivos y el descarrilamiento de trenes, ya que en esos casos “*the victim is neither the soldier nor the government official, but innocent civilian third parties*” (Friedlander, 1979: 36). Su larga revisión histórica de actos terroristas no sólo ignora por completo los métodos de represión policial contra los patriotas argelinos, sino que tampoco aparecen comentarios o referencias a Hiroshima y Nagasaki, donde por cierto se encuentran los mismos elementos que tanto lo impresionaron en Argelia. En un reciente estudio pueden ser encontrados, en una sola página, los nombres de Trotsky, de Mao, de Fidel y del Che (De la Rosa, 2005: 23). Sin embargo, en el estudio histórico que se ocupa de casi 50 de ellos, no sobra espacio para una simple mención de la polémica obra de George W. Bush.

Son por lo tanto comprensibles las dificultades para la conceptualización jurídico-penal del terrorismo. Apoyado en el estudio de Alfred Rubin, Heleno Fragosos explica -el gran maestro estaba en ese entonces enamorado del *labelling approach*- que “las razones por las cuales el rótulo ‘terrorista’ es aplicado en un caso, y no en otro, parece tener poco que ver con la naturaleza de los actos: ellas derivan de los intereses de la reacción oficial ante tales actos” (Fragoso, 1981:5). Es desconcertante para el pensamiento jurídico que el descarrilamiento argelino de un tren, que tuvo un efecto colateral de matar y herir a algunos civiles inocentes, sea clasificado como terrorismo, y sobre Hiroshima no se hable una sola palabra. Había guerra en ambos escenarios.

Primero

Este dilema ha sido radical -si el terrorismo está en la corriente revuelta del río, o en las barrancas de quienes procuran contenerlo y sepultarlo, como dice poéticamente Brecht- la fuente de las dificultades ofrecidas para la construcción del concepto jurídico-penal de terrorismo. En 1973, un simposio realizado en Siracusa, con la participación de cuarenta destacados penalistas de diferentes países, concluía en que “*the international community has been unable to arrive at a universally accepted definition of terrorism*” (Bassioni, 1975:XI). Analizando la

Convención Europea para la Represión del Terrorismo (Estrasburgo, 1977), Tulkens entrevé una especie de confesión de sus redactores en cuanto al hecho de que “*il n’y a point de definition possible du terrorisme*”, lo que el profesor de Lovaina atribuye al múltiple carácter de este concepto (Tulkens, 1979: 230). Llevando esta variedad a la teoría del delito, Rivacoba hablaría de distintos medios y modos de ejecución, que dio en llamar “objetividad jurídica heterogénea” (vida, integridad física, propiedad, seguridad pública, seguridad nacional, etc.), para concluir en la dificultad de una unificación categórica que “permita construir un concepto preciso y consistente de tales delitos” (Rivacoba, 1979: 783-784).

En su notable estudio, Fragoso procuró establecer los elementos básicos del conjunto de delitos comúnmente designados como terrorismo. Para ello, tales delitos “se caracterizan: *a*) por causar daño considerable a personas y cosas; *b*) por la creación real o potencial de terror o intimidación generalizada, y *c*) por la finalidad político-social” (Fragoso, 1981: 12). La profundidad de este análisis se puede medir por el hecho de que un cuarto de siglo después de su formulación, los nuevos estudios alcanzaron resultados iguales o similares, tales como la investigación de Alfio Valsecchi (Valsecchi, 2004: 1.127)³. Una breve revisión crítica de estos elementos será de utilidad.

Segundo

El primero de ellos, la capacidad de “causar daño considerable a personas y cosas”, puede ser extendido a la categoría moderna de los llamados *delitos contra la seguridad pública* (nombre genérico que, de los códigos italianos de 1889 y 1930, llegaría a nuestro CP 1940), o *delitos de peligro común* (nombre genérico del código imperial alemán de 1871, con raíces en el *Allgemeine Landrecht* prusiano, que en nuestro CP 1940 marca una subclase de los delitos contra la seguridad pública), o aun *delitos contra la tranquilidad pública* (nombre inspirado en Carrara⁴, que prevaleció en nuestro CP 1890⁵) e incluso *delitos contra la seguridad pública* (como en el código argentino de 1922).

3- La preocupación del internacionalista es establecer el requisito de la doble criminalización, y a la difusión del terror, él agrega, en su defecto, la restricción a un gobierno o una organización internacional (*costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere od omettere un atto*), restricción que es claramente producto de la intimidación y por lo tanto no puede ser concebida junto a ella, y sí como su derivado (Valsecchi, 2004: 1.154).

4- Carrara subjetivizó su enfoque de tales delitos, situando la ofensa en la “tranquilidad moral (*quiete morale*) comprometida por la brusca sospecha de un peligro común” (Carrara, 1891: 146 y 3.014). Carrara fue, también en este pasaje, directamente influenciado por Carmignani (Carmignani, 1882: 275 y 786).

5- La fuente inmediata de Batista Pereira fue la Ley 3.311, del 14.oct.1886, que introdujo en nuestro derecho los delitos de peligro común (incendio -en la modalidad rural, ya criminalizado anteriormente por la llamada “Ley de tierras”, nro. 601 del 18.sep.1850, art. 2º -, explosión, inundación, etc.).

Las condiciones históricas para el advenimiento de esa nueva clase de delitos se habían cumplido. En el plano material, si Carrara todavía se detenía sobre el “medio que ya no puede ser frenado por la propia mano del culpable” (Carrara, 1891: 154 (§ 3.020) y Merkel se refería al “desencadenamiento de fuerzas naturales de modo peligroso” (Merkel, s/f: 98) -ambos, en el antiguo paradigma de la criminalización de los incendios-, la revolución industrial ya había creado dispositivos y técnicas capaces de crear fuerzas (ahora artificiales) igualmente peligrosas, como por ejemplo la máquina a vapor y las sustancias explosivas. Para responder al empleo conscientemente perjudicial o al manejo imprudente y torpe de esas fuerzas, surgirán los delitos de peligro común, dolosos en el primer caso y culposos en el segundo, con espacio libre para compuestos preterintencionales. En el plano de la cultura, el individualismo se encargaría de establecer una demanda permanente por seguridad (o tranquilidad), que idealmente estaría protegida por la criminalización de los delitos de peligro común. Como dice Marx, “la seguridad es el concepto social supremo de la sociedad burguesa, el concepto de policía, según el cual toda la sociedad existe sólo para garantizar a cada uno de sus miembros la conservación de su persona, de sus derechos y de su propiedad” (Marx, s/f: 32).

El peligro común fue tradicionalmente concebido como “exposición de un número indeterminado de personas o cosas a una probabilidad de daño” (Fragoso, 1988: 162). A un “número más o menos extenso, pero siempre indefinido, de otros ciudadanos” se refería Carrara⁶; trabajando sobre el código Zanardelli, afirma Florian que “el peligro debe sobresalir (*riguardare*) en un complejo de cosas o en un gran número de personas (aunque) llegue a una sola” (Florian, 1909: 165)⁷; a partir del código Rocco, Manzini enfatiza el carácter distintivo de “colectividad e indeterminación referido a las personas” (Manzini, 1950: 209). Binding también menciona “un número indeterminado (*eine unbestimmte Anzahl*) de personas cualquiera” (Binding, 1969: 4), y Frank da como lección más autorizada, para caracterizar el peligro común, la “indeterminación del número de objetos expuestos al peligro (*gefährdeten Objekte*), personas o cosas” (Frank, 1931: 719). Magistralmente, Welzel

6- Op. cit., p. 154 (§ 3.020).

7- Ver especialmente las páginas 212-213.

concibió al peligro común como aquel que opera, sea sobre una “pluralidad de individuos (*Vielheit der Individuen*), sea sobre individualidades indeterminadas” (Welzel, 1969: 452). Nuestro Hungría hablaría de un “peligro difuso a personas o cosas indeterminadas”, que constituirían el “objetivo” de tales delitos⁸.

No puede sorprender, de este modo, que en la Primera Conferencia para la Unificación del Derecho Penal (Varsovia, 1927) se propusiera, entre los crímenes entonces concebidos como pertenecientes a un moderno *ius gentium* (“*délits du droit des gens*”, “*offenses under international law*”), una figura constituida por “*the deliberate use of any means capable of causing a common danger*”, ni que en la tercera de esas conferencias (Bruselas, 1930), cuando el término *terrorismo* fue utilizado por primera vez, la expresión “*common danger*” integra de forma relevante todas las figuras típicas entonces propuestas (Bassioni, 1975: 467).

Incendios, explosiones, inundaciones y derrumbes –entre otros– son delitos de peligro común previstos en el Código Penal (arts. 250 y ss), así como el desastre ferroviario y el naufragio constituyen también delitos contra la seguridad pública contemplados, junto con los anteriores, en la ley penal (arts. 260 ss), vecinos de la epidemia (art. 267 CP), y todos parientes de ciertas formas de contaminación (Ley 9.605, del 12.feb.1988, arts. 54 y ss), por parte del peligro común. Aunque sin relevancia estadística, los casos judiciales que se ocupan de tales crímenes en Brasil están lejos de ser una rareza en la experiencia forense, y la propia repercusión que algunos de ellos alcanzaron en los medios de comunicación lo demuestra, por medio de hechos públicos y notorios.

Pero esas víctimas indeterminadas, muertos o desaparecidos, heridos y mutilados sobrevivientes de los desastres cotidianos de acumulación industrial, no son víctimas de terrorismo. O sea: el elemento objetivo más importante del delito de terrorismo está teóricamente domesticado por la teoría jurídica y frecuente el foro criminal, sin despertar patologías político-criminales o histerias punitivas –además de aquellas que, en casos concretos, sean inducidas por los medios de comunicación–. Dicho de otro modo: convivimos objetivamente con el terrorismo, y el derecho penal (al lado del proceso penal) del estado de derecho democrático da cuenta de su tratamiento

judicial sin poner en peligro las garantías individuales. O en otras palabras, ¿por qué razón un mismo hecho (de peligro común), cometido por codicia o locura, puede ser tratado por el “viejo derecho penal liberal”, pero si presenta motivación política el estado de excepción mueve luego sus tentáculos?

Tercero

El segundo elemento que, para Frago, debe integrar los delitos de terrorismo, consiste en la “creación real o potencial de terror o intimidación generalizada”. Se trata, aquí, de una característica marcada, de la cual proviene el *nomen iuris* actual de esos delitos, unánimemente reconocida en la literatura especializada y tradicionalmente inscrita en documentos internacionales. La Cuarta Conferencia para la Unificación del Derecho Penal (París, 1931) propuso una fórmula típica de terrorismo que incluye la intención de aterrorizar a la población (“*to terrorizing the population*”) (Bassioni, 1975: 469). La Convención para la Prevención y Represión del Terrorismo, abierta a la ratificación en 1937, en Ginebra, declaró que el término “*acts of terrorism*” implicaba la creación de un “*state of terror in the minds of particular persons, or a group of persons or the general public*”⁹. La Convención de los Estados Árabes para la eliminación del Terrorismo, de 1998, incluyó en la definición de terrorismo el objetivo de sembrar el pánico en la población (“*seeking to sow panic among people*”)¹⁰.

Es también unánime la constatación de que el *nomen iuris* de esos delitos, y en especial esa característica que ahora se examina, proviene de aquella etapa compleja y sangrienta de la Revolución Francesa designada exactamente como terror. Esto nos advierte sobre un hecho importante: la “intimidación generalizada”, elemento central de los delitos de terrorismo, proviene históricamente del terrorismo de Estado, y más específicamente del empleo terrorista del poder punitivo estatal. El recuerdo de algunos episodios, la evocación de unas leyes y sobre todo del discurso legitimante del terror debería, si los proyectamos en la realidad brasileña, preocuparnos.

9- Art. 1.2 (Friedlander, 1979 : 253).

10- Art. 1.2 (Soares De Souza y Dolinger, 2006: 772).

El 5 de septiembre de 1793, como es sabido, dos manifestaciones políticas -revolucionarias, pero autónomas- reivindicaron el uso reiterado y pago de la guillotina. Por la mañana, los *sans-culottes* invadieron la Asamblea, afirmando que los acaparadores de granos -a los cuales se les atribuía el desabastecimiento de París y los precios exorbitantes- fueran ejecutados. Más tarde, los jacobinos, que días antes habían solicitado la inclusión del terror en la agenda, lograron su objetivo. También ellos abogaban que la guillotina se encargase de depurar las infidelidades a la República, como a los realistas, y después a los girondinos, a los herbertistas, etc. Del primer reclamo vinieron leyes que, a raíz de algunas anteriores, fijarían el precio máximo (de ahí serían conocidas como “*maximumi*”) de los granos y el forraje, planificando su adquisición, así como el impuesto de otros géneros y el valor de los salarios (leyes del 11 y 29 de septiembre). Del segundo reclamo vendría la llamada “*loi des suspects*”, del 17 de septiembre.

Esta ley es de singular importancia. La clase de “sospechosos”, en el proceso revolucionario francés, se había inaugurado en 1791 por los sacerdotes refractarios al prestar juramento a la Constitución civil, y aumentada por los decretos de febrero y marzo de 1793. Tal clase ganaba ahora regulación legal, a través de una “lista muy comprensiva y no exhaustiva” de sus especies (Carbasse, 2000: 382; Blanc, 1989: 247; Furet, 1989: 146). Leamos: “*Sont réputés suspects ceux qui, soit par leur conduite, soit par leurs relations, soit par les propres écrits, se sont montrés partisans de la tyrannie ou du fédéralisme, et ennemis de la liberté; ceux qui ne peuvent justifier de l’acquit de leurs devoirs civiques; ceux à qui il a été refusé des certificats de civisme; ceux de ci-devant nobles, ensemble les maris, femmes, pères, mères, fils ou filles, frères ou soeurs, et agens d’émigrés qui n’ont pas constamment manifesté leur attachement à la révolution*”. Como podría suceder que un patriota se vea vilipendiado por las rimas del barrio de algún comité de sección (que expedía -o negaba- el certificado de ciudadanía), era mejor eliminar la defensa del juicio. (“*La loi donne pour défenseurs aux patriotes calomniés des jurés patriotes; elle n’en accorde point aux conspirateurs*”¹¹): los jurados patriotas, por cierto, reconocerían a sus pares entre los acusados, nada de desconcierto. Al año siguiente, la clase de los sospechosos será reemplazada por la de los “*ennemis du peuple*” (decreto

11- Pionero en la crítica de esta ley “*d’horrible mémoire*” (Guizot, 1821: 18). Fue en Guizot (“*dès que la politique pénètre dans l’enceinte des tribunaux [...] il faut que la justice s’enfuit*”) que Carrara se inspiró para su celebrada metáfora, al rechazar los estudios de los crímenes políticos (“*quando la politica entra dalla porta del templo, la giustizia fugge impaurita*”) (Carrara, 1891: 674 - § 3.938). Otto Kirchheimer resalta la importancia de Guizot (Kirchheimer, 1968: 34). En un momento de firme convicción de la capacidad de movilización (intimidación) de la pena, Guizot desdeñaba abiertamente de ella: “Como los holandeses (...), si se hubiesen contentado con elevar los diques e imponer sanciones para quienes se atreven a degradarlos, hace mucho que el océano habría reconquistado a Holanda” (Guizot, 1821: 8).

del 10 de junio de 1794), entre los cuales, al lado de los conspiradores y de los “calumniadores de patriotismo”, estarán los acaparadores de granos.

Ahora, escuchemos el discurso legitimante del terror, en la elocuencia de un patriota de la cabeza hasta los pies, para quien la sospecha de todo y de todos era un procedimiento político indispensable; escuchemos a Robespierre ante la Convención, el 5 de febrero de 1794. En esta famosa frase, Robespierre establece una relación retórica entre *virtud y terror*¹² en la cual el segundo se convierte en un medio de ejecución obligatoria de la primera. La regla básica de la defensa social (“*protection sociale*”) es circunscribirse a los ciudadanos pacíficos (“*citoyens paisibles*”): en la República, apenas los republicanos son ciudadanos. Las diversas clases fuera de protección social (realistas, conspiradores, etc.) son enemigos: las expresiones “*ennemis*” y “*ennemis intérieurs*” son utilizadas varias veces. “La primera máxima (...) política debe ser conducir al pueblo por la razón y a los enemigos del pueblo por el terror” -prosigue Robespierre-. ¿Pero qué es al final el terror? “*La terreur n’est autre chose que la justice prompte, sévère, inflexible*”. “Emanación de la virtud”, el terror debe ser administrado por manos confiables, ya que “quien no odia el delito no puede amar la virtud”. Son visibles las raíces canónicas de esta radical antinomia entre el bien y el mal, entre la orden virtuosa y la infracción que debe ser erradicada; no por casualidad, se recomienda que cualquier agresión a la libertad y a los intereses del pueblo “encuentre la muerte apenas con el mero pensamiento del delito (*dans la seule pensée du crime*)”. En este combate sin tregua, “debemos protegernos menos de los excesos de energía que de los excesos de debilidad”. Los procedimientos deben ser expeditos (“*la lenteur des jugements équivaut à l’impunité*”), ya que “la incerteza de la pena envalentona a los culpables”. Lamentaba Robespierre que todavía existiese “quien se queje de la severidad de la justicia o de la detención de los enemigos de la República”, que todavía existiese esa especie abominable que es “severa con la inocencia pero indulgente con el crimen”.

Esta política criminal terrorista ya disponía de una jurisdicción excepcional (los tribunales revolucionarios, instituidos contemporáneamente a la ley de

12- Queda para otra oportunidad explorar las afinidades de esa colocación con Maquiavelo. Naturalmente, siendo para Robespierre la virtud nada más “*que l’amour de la patrie et de ses lois*”, no puede ella existir en la monarquía, donde “un solo hombre (o rey) tiene una patria”. En Maquiavelo, virtud y terror se contrastan, y además él considera “mucho más seguro ser temido que amado”, observando todavía que “los hombres son más propensos a ofender a quien dicen amar que a quien dicen temer” (Maquiavelo, 1965: 73). En Robespierre, virtud y terror se complementan: “*La vertu, sans laquelle la terreur est funeste; la terreur, sans laquelle la vertu est impuissante*”. No asombra que termine por considerar al terror como “*une émanation de la vertu*”.

sospechosos), lubricada por un procedimiento extremadamente simplificado. Su mentalidad y sus prácticas rápido contaminaron todo el sistema penal: “*Pendant la Terreur, l'esprit et les méthodes du droit pénal politique ont dominé l'ensemble de l'activité répressive*” (Carbasse, 2000: 385). Todo infractor pasa a ser visto como enemigo. El símbolo de este período de terror no podría ser más adecuado: igualitaria por generalizar el anterior privilegio de decapitación de la nobleza, fraternal por reducir los padecimientos de otros métodos por un fugaz escalofrío en los hombros, la guillotina fue la más acabada expresión de la razón punitiva moderna”¹³.

Conocemos bien esta estrategia de asociar sentimientos populares inducidos, sin embargo, con raíces en problemas reales, las falsas soluciones punitivas ejercidas sobre chivos expiatorios. Judicialmente contruidos como criminales políticos. Crímenes contra la economía popular fueron aproximados a los crímenes políticos en la jurisdicción del Tribunal de Seguridad Nacional estonovista y en la jurisdicción militar de la dictadura implantada en 1964. A partir de 1967, con la incorporación mediante decretos-ley de la Doctrina de la Seguridad Nacional, los acusados de crímenes políticos -y brevemente cualquier asalto a un banco, independientemente de la motivación, pasaría a la jurisdicción político-militar- serían conceptualmente tratados como “enemigos internos”. En aquellos tiempos, el DOPS expedía un “certificado ideológico” que evocaba a los “*certificats de civisme*” de la “Ley de los sospechosos”.

La “Ley de los sospechosos” fue en cierto modo precursora en: a) revelar que la importante función del sistema penal y el más estratégico ejercicio del poder punitivo no están en un *out put* ejecutable (que expresaría la respuesta penal a un delito), pero sí en el poder de vigilancia, investigación, registro, información y control sobre la población; b) admitir que la selección criminalizante opera a través de estereotipos: es entre los “sospechosos” que se buscará la conducta que fundamente la criminalización”¹⁴. Es exactamente lo que pasa en el sistema penal brasileño de la empresa neoliberal.

Antes que nada, sentimientos populares provenientes de problemas reales -desempleo masivo, precarización de las condiciones de trabajo, falta

13. Sobre esto, ver el interesante libro de Daniel Arasse (1989).

14. Sobre el poder (discursivamente) oculto de las agencias del sistema penal, y sobre la importancia del estereotipo en la criminalización secundaria, ver los aportes de E. Raúl Zaffaroni (Zaffaroni *et. al.*, 2003).

o incertidumbre (eliminación) de vivienda, escuelas públicas deterioradas, salarios deprimidos, pérdida de beneficios previsionales, red de salud pública en situación catastrófica de personal, equipamiento y remedios; transporte público indigno, etc., son inducidos en la dirección de la falsa solución punitiva: todo es culpa de los infractores en general, particularmente de los “traficantes”, de los “corruptos”, de los “evasores”, de los “políticos”, etc., y todo será solucionado con la sanción penal. De esta forma, problemas reales causados por la drástica reducción de programas asistenciales, rumbo al estado mínimo, por la impiadosa economía de mercado cortando costos en carne humana y por el desfinanciamiento en salud y educación públicas (a favor de pagar al capital transnacional una deuda jamás auditada) despiertan sentimientos que son orientados a la hostilización publicitaria de los acusados por delitos muy diferentes. Al mismo tiempo que el sistema -teniendo a los medios por su portavoz- oculta de la población el verdadero origen de sus privaciones, realimenta la máquina de control social punitivo de los contingentes humanos que él mismo marginalizó. El miedo, como Vera Malaguti Batista demostró, hace expandir las opresiones punitivas: un sistema penal de terror se recicla en el propio terror que produce, en una escalada que aproxima a la ciudadanía de la aterrorización (en el límite, apenas el “*citoyen paisible*” apenas el tonto conformista “soy de la paz”, es ciudadano) (Malaguti Batista, 2003).

El terror, bien dijo Robespierre, no es otra cosa que una justicia rápida, severa, inflexible. Ante tal justicia, la defensa verdaderamente no pasa de un innecesario estorbo, en cierto modo asociado al crimen y valiéndose siempre de medios ilícitos. En la novela de la TV Globo, un personaje, después de informar al interlocutor que documentos comprometedores que forman parte de un proceso criminal habían sido quemados, aduce, malicioso: “¿No dije que aquel abogado era bueno?”¹⁵. ¿La familia Bonner no designó siempre, en el noticiero nacional, como “artificios”, medidas cautelares concedidas por la Corte Suprema para que acusados fueran obligados a la autoincriminación, en el espantoso espectáculo punitivo de la Comisión Parlamentaria de Investigación? ¿No repiten los gobernantes de las más distintas extracciones

15- Novela “Bang-Bang”, capítulo transmitido el 31.mar.06.

políticas que ciudadanos y bandidos poseen garantías individuales diferentes? El acusado viste como “enemigo a ser combatido”, como “peligro a ser eliminado”; tal cual pretende Jakobs, tiene un recorrido menos filosófico de lo que el profesor alemán supone (Hobbes, Rousseau, Kant, Fichte) (Jakobs, 2003: 40 y 56). El acusado-enemigo proviene directamente del terror; nace empapado en sangre, hijo espiritual de la Inquisición y de los patibulos del absolutismo, y sobrino de la devastación colonialista; sus formulaciones conceptuales, como percibe Zaffaroni, se enriquecieron en la frialdad genocida de Garófalo y en las preferencias cínicas de Carl Schmitt (Zaffaroni, 2005: 5); se hartó de la “infidelidad en directo” del nazismo, y frecuentó no solamente los hornos crematorios de los campos de exterminio, sino que cruzó el océano para ingresar a las salas de tortura de los regímenes latinoamericanos de seguridad nacional, y está ahora por ahí, como la teoría que faltaba para legitimar los crímenes de los sistemas penales de terror al servicio del capitalismo de la barbarie.

Consistiendo el terrorismo penal de Estado en una “técnica basada en la imprecisión” producida por la “ausencia o indeterminación (vaguedad) de la norma”, de donde proviene un generalizado “sentimiento de inseguridad y de virtual culpabilidad” (Martínez-Cardós, 1998:480), dispone por eso de singular afinidad con la inseguridad económica, con aquello que Baudrillard llamó “principio de incertidumbre”¹⁶, que acentúa el mundo neoliberal, siendo inevitable la comparación entre la flexibilización de derechos laborales y de garantías individuales. La inestabilidad jurídica, la marca de los sistemas penales de terror, es también realimentada por esos recortes en los derechos públicos subjetivos a la disposición de los acusados; en este sentido, nada impulsa más el terrorismo de Estado que la legislación adecuadamente llamada de “combate” al terrorismo. Portilla Contreras observa que el terrorismo de Estado “se ha visto favorecido por la existencia de una legislación (...) que posibilita la exclusión de algunas garantías del presunto terrorista” (Portilla Contreras, 2001:501), advirtiendo Palazzo las “fuertes tensiones” a las cuales la legislación antiterrorista somete los principios fundamentales del derecho

16- “El propio sistema, por la extensión especulativa de todos los intercambios, la forma virtual y aleatoria que impone por todas partes, los flujos imprevisibles, los capitales fluctuantes, la movilidad y la aceleración forzada, hace imperar un principio general de incertidumbre que el terrorismo apenas traduce como inseguridad total” (Baudrillard, 2003: 31).

penal, inclusive aquellos de nivel constitucional” (Palazzo, 1987: 651). En un texto en que examina el conjunto de leyes conocidos por la USA Patriot Act, Dworkin afirma pulidamente que “las políticas antiterroristas del gobierno pueden representar un paso irreversible rumbo a un nuevo Estado, mucho menos liberal” (Dworkin, 2004, 174 y 175). ¿O acaso no será el terrorismo de Estado (por vía del empleo terrorista del poder punitivo estatal) precisamente, en esta etapa posindustrial, la condición de expansión del capitalismo financiero transnacional y por lo tanto, de los Estados (neo) liberales a través de una “intimidación generalizada”, de la neutralización penitenciaria y hasta del exterminio físico de los contingentes humanos “inútiles” para la “nueva economía”, o recalcitrantes al imperialismo económico global?

Estamos, en Brasil, apresuradamente yendo hacia la generalización de un terrorismo de Estado que ya existe en el tratamiento policial de la pobreza urbana, en la criminalización de sus estrategias de supervivencia y en su encarcelamiento masivo. Decía Pashukanis -una víctima del terrorismo de Estado- que “la jurisdicción del Estado burgués es un terrorismo de clase organizado que poco se diferencia de las medidas excepcionales utilizadas en la guerra civil” (Pashukanis, 1976:149). Ochenta años después de esas palabras, Prittwitz registra que la iniciativa policial y judicial sobre el crimen “va adoptando cada vez más la forma de una guerra, y por otro lado las guerras (...) son legitimadas como acciones de castigo” (Prittwitz s/f: 180). Autos blindados y batallones de infantería comienzan a confrontar con las ilegalidades populares, en Haití, en las favelas de Río de Janeiro, en Palestina. En Río de Janeiro, la policía se encargó de preparar su propio blindado, el “caveirão”, que avanza, emitiendo cánticos guerreros extraños (que hablan del aprisionamiento del alma de los “enemigos”), entre niños, mujeres y ancianos estupefactos, por las calles sucias por los desechos a cielo abierto. Sintomáticamente, un grupo de profesores, jueces, abogados, promotores y defensores públicos promovió hace poco un conjunto de manifestaciones tituladas *Movimiento Antiterror*, en el cual se rebelan contra la tendencia legislativa brasileña actual de profundizar la ilusión de obtener resultados (distintos de la mera maximización del sufrimiento ejecutorio) con “exasperación de las penas”, como así también contra la consideración del “delincuente como enemigo interno” (Carta de Principios do Movimento Antiterror, 2003:10).

Del examen del segundo componente, para Frago, del delito de terrorismo, llegamos a la constatación paradójica de que el aparato por excelencia capaz de la “creación real o potencial de terror o intimidación generalizada” es el sistema penal del Estado. Cualquier semejanza entre el discurso de Robespierre y el discurso de algunos periodistas, congresistas y policías brasileños, que patrocinan el terrorismo de Estado, no es mera coincidencia, excepto la diferencia –de la tragedia revolucionario francesa con la farsa conservadora brasileña de que aparentemente jamás llegaremos aquí al noveno Termidor-.

Cuarto

El tercer elemento con el cual, siempre en la línea de Frago, se integraría el concepto jurídico-penal de terrorismo, residiría en la “finalidad político-social”. Expuesta en la lucha contra el terrorismo, pero encubierta ideológicamente en los terrorismos de Estado, la motivación político-social constituye sin duda una característica esencial de tales delitos.

Aquí, precisamos librnos del mito de la tolerancia moderna acerca del crimen político. Fue una idea muy afín al pensamiento liberal aquélla, presente en tantos escritos, según la cual “el rigor con que había sido perseguido el viejo *crimen maiestatis* se transforma en comprensión y benevolencia por obra de los teóricos de la Revolución Francesa” (Ebile Nsefum, 1985: 14). Este trazo, presente en las más vigorosas páginas del liberalismo radical, no lograría una unanimidad en la reflexión penalística ilustrada, ni una consagración legislativa estable.

Beccaria, en la parte menos citada del libro, admitía expresamente la pena de muerte para crímenes políticos, para aquellos acusados, como él dijo, cuya “vida pueda producir una revolución peligrosa”, o –como señaló, pareciendo prever *metas por delante* de los sistema penales modernos –“en tiempos de anarquía, cuando los propios desórdenes hacen el papel de leyes” (Beccaria, 1972: 186 § XVI). Si las modalidades más exóticas, sagradas y simbólicas (por efigie, por injuria verbal, etc.) del antiguo *crimen maietatis* están siendo descartados, como en el estudio filosófico-jurídico sobre el crimen de alta traición que Feuerbach publica en 1798, la nueva clase dominante tratará puntualmente de

reprimir con dureza todo delito que tenga como pretensión inadmisiblemente alterar cualquier cláusula del “contrato social”. La prohibición de la extradición del crimen político, que en cierto período del siglo XIX se generaliza en Europa (Bassiouni, 1975: 398), sufre desde ya una drástica limitación con la cláusula del atentado (o cláusula belga), a partir del frustrado ataque contra Napoleón III, en 1855, que llegará al derecho latinoamericano en la primera mitad del siglo XX: el viejo tiranicidio, inspirador de tantos textos importantes, que en Luis XVI ganara forma judicial, no sería considerado a partir de ahora crimen político. Estudiando la Convención Europea para la Represión del Terrorismo (Estrasburgo, 1977), Tulkens sintetiza la orientación (“*sa logique interne*”) con las siguientes palabras: “*Le délit politique dépolitisé pour l’extradition généralisée*” (Tulkens, 1979: 231). Tal orientación, parece un reconocimiento póstumo de la premonición de De Asúa, para quien “la figura (del terrorismo) fue construida con el fin de limitar la benevolencia del tratamiento otorgado internacionalmente a los crímenes políticos” (Jiménez de Asúa, 1965: 237), como si tal benevolencia hubiese estado presente en el discurso más que en las prácticas punitivas.

La finalidad altruista no sensibilizó el pensamiento moderno de la filosofía y las prácticas judiciales. Hegel se oponía terminantemente a conferir alivio justificativo, exculpante o simplemente atenuante, al infractor por convicción que aproximó al probabilismo jesuítico, afirmando, el principio según el cual los fines justifican los medios es “trivial e insignificante” (y él se valía del ejemplo robo por hambre) (Hegel, 1968: 137 § 140 y 141)¹⁷. Un juez reaccionario de final del siglo XIX, Louis Proal, en este punto hegeliano, encontraba que el anarquismo no pasaba de ser “una consecuencia de la máxima falsa de que de la finalidad justifica el crimen político” (Proal, 1895:40). Intentemos imaginar una escena que él relata en su libro. Desde que Proudhon proclamara que “la propiedad es un robo”, anarquistas acusados de crímenes patrimoniales tenían como hábito identificarse ante las autoridades como “restauradores”, o sea, como quien a través de la infracción se reintegra del robo conceptual del propietario. Imaginemos la reacción del juez Proal: “*J’ai eu à juger pour vols*

17- El último argumento de Hegel es de verdad curioso. Éste transporta el principio de justificación basado en la convicción para el tribunal: “Si el tribunal según su creencia y convicción, sustenta como delito mis acciones, hace así completamente el bien” (Hegel, 1968: 145).

qualifiés un anarchiste qui me disait: je ne suis pas un voleur, mais un restitutionnaire” (Proal, 1895:51). Cuando el juez ve en el acusado un enemigo, ya comenzó a juzgar –como argumentó Hegel- por convicción, ya transformó la sentencia en una represalia. En este escenario, tenía toda razón el joven anarquista Émile Henry, que respondió al juez cuando lo interrogaba: “Mis manos están cubiertas de sangre, tal como su toga” (Maitron, 2005: 20).

El debate específico sobre el concepto de crimen político y sobre el papel que, en su construcción, desempeña la “finalidad político-social”- debate que no cabe profundizar aquí¹⁸-, solamente reforzaría la conclusión decepcionante de que la motivación política tiene, al nivel de las legislaciones internas y del derecho internacional, fundamentadas más restricciones que beneficios. ¿Podría ser diferente? ¿Podrían los tribunales del orden imperialista globalizado, del capitalismo transnacional de máxima explotación, ser más complacientes con un infractor que desea transformar el mundo que con aquel que solamente desea obtener beneficios rápidos?

Quinto

El saldo de nuestras andanzas es algo desalentador. En las huellas del magistral estudio de Fragoso, encontramos los tres elementos integrantes del posible concepto jurídico- penal del terrorismo. En el primero, el resultado de “daño considerable a personas y cosas”, descubrimos que existe terrorismo en lo cotidiano forense, en los llamados crímenes contra la seguridad pública. La noción de peligro común fue dogmáticamente elaborada y se encuentra disponible para un legislador que no mire la lucha como hostilidad enemiga. No es preciso suprimir garantías y flexibilizar principios en la criminalización del terrorismo, así como no es preciso cuando un gran laboratorio se involucra en una epidemia, o el edificio construido por una gran empresa se derrumba, etc. En el segundo elemento, la “intimidación generalizada”, aprendemos que su lugar por excelencia es el terrorismo de Estado, que nacido históricamente como empleo terrorista del poder punitivo estatal, se reintroducirá

permanentemente, y así se presenta en la desafortunada coyuntura brasileña de hoy. Y en el tercer elemento, la “finalidad político-social”, constatamos –tal cual es anunciado en el primero- el gran engaño que significa, en el pensamiento liberal, el tratamiento privilegiado del delincuente político. Parece que las familias jurídicas de base romana, germánica y canónica tienen una incapacidad histórica para tratar infractores que aspiran a la invención de un nuevo derecho; los anarquistas del desencanto industrial decimonónico se reencarnan hoy en los niños-bombas de Medio Oriente invadido, y el miedo no permite a los juristas occidentales darse cuenta de su fracaso.

No me gustaría terminar sin mencionar un aspecto cada día más relevante. En los años 70, en Italia, se experimentó la consideración de la lucha terrorista como actividad “predominantemente simbólica”, como “*strategia di comunicazione*” (Marletti, 1979: 191)¹⁹. La violencia de la lucha terrorista no sería un fin en sí mismo, pero pretendería instituirse como símbolo, transmitir un mensaje. No cabe desarrollar esta línea; sin embargo, en la correspondencia histórica brasileña aquellos mensajes que los miembros de la resistencia clandestina a la dictadura exigían que fuesen leídos, cuando tenían algún embajador cerca, parecen abonarla. En los días de hoy, cuando todos los avances tecnológicos en el ámbito de la comunicación tuvieron por efecto la concentración, en las manos de algunas familias propietarias de los medios, del monopolio del discurso público, del privilegio del relato de los hechos y de su crónica, es inquietante suponer que necesidades comunicacionales sean asociables a la perpetración de delitos con pretensiones simbólicas.

La próxima vez que veamos en los diarios una foto de un ómnibus incendiado o la ejecución de un rehén de los presos amotinados en tiempo real en la televisión, conviene que nos preguntemos por qué el atropellamiento sistemático de niños de las favelas y las atrocidades de las penitenciarías sobre los internos y sus familiares sólo consiguen instituirse como debate público al precio macabro de este boleto de ingreso en los medios. No sería la primera vez que se percibiría que –el detener esa corriente tal vez sea cuestión de los derechos penales occidentales- el terrorismo se reproduce inexorablemente

19- Marletti dialoga allí con una entrevista de Habermas sobre el terrorismo.

como terrorismo. También por ese camino se puede comprobar que los sistemas penales contemporáneos, lejos de ser, como el discurso jurídico pretende, escrupulosos gestores de poder punitivo, constituyen complejos e indomables aparatos de reproducción de la violencia social.

Bibliografía

Apud Mallison, W.T. Jr (1975), “The concept of public purpose terror in international law”. En Bassioni, Cherif (org.) *Terrorism and Political Crimes*. Ch.C. Thomas, Springfield.

Arasse, Daniel (1989), *A guilhotina e o imaginário do terror*. Atica, San Pablo.

Bassioni, Cherif (org.) (1975), *Terrorism and Political Crimes*. Ch.C. Thomas, Springfield.

Baudrillard, Jean (2003), *Power Inferno*. Sulina, Porto Alegre.

Beccaria, Cesare (1972), *Dos delitos e das penas*. Juriscreði, San Pablo.

Binding, Karl (1969), *Lehrbuch des gemeinen deutschen Strafrecht*. Aalen, Leipzig (original de 1904).

Blanc, Olivier (1989), “O terror”. En Vovelle, Michel (org.) *França Revolucionária*. Brasiliense, San Pablo.

Carbasse, Jean-Marie (2000), *Historie du Droit Pénal et de la Justice Criminelle*. PUF, Paris.

Carmignani, C. (1882), *Elementi di diritto criminale*. Brigola, Milán.

Carrara (1891), *Programma*. Giachetti, P.S., Prato.

“Carta de Princípios do Movimento Antiterror”, (2003). En *Revista de Estudos Criminais*, año 3, nro. 10. ITEC-PUC. RS-Notadez, Porto Alegre.

De la Rosa, Juan Moral (2005), *Aspectos penales y criminológicos del terrorismo*. Centro de Estudios Financieros, Madrid.

Dworkin, Ronald (2004), “O terror e o ataque às liberdades civis”. En revista *Direito e Democracia*, vol. 5, nro. 1. ULBRA, Canoas.

Ebile Nsefum, Joaquin (1985), *El delito de terrorismo*. Montecorvo, Madrid.

Florian, Eugenio (1909), “Dei delitti contro l’incolumità pubblica”. En *Enc. Pessina*. Libreria, Milán.

Fragoso, Heleno (1981), *Terrorismo e criminalidade política*. Forense, Rio de Janeiro.

Fragoso (1988), *Lições de direito penal*. Vol. II Forense, Rio de Janeiro.

Frank, Reinhard (1931), *Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich*. J. C. B. Mohr, Tubingia.

Friedlander, Robert (1979), *Terrorism*. Ocean, N. Iorque.

Furet, François (1989), “O terror”. En Furet, F. y Ozouf, M. *Dicionário Crítico da Revolução Francesa*. N. Fronteira, Rio de Janeiro.

Gimbernat Ordeig, Enrique (1978), “Informe general sobre política criminal y derecho penal”, Simposio del Grupo Español de la Asociación Internacional de Derecho Penal. En *Revue Internationale de Droit Pénal*, Vol 49, nro. 1.

Guizot, François (1821), *Des conspirations et de la justice politique*. L’Advocat, París.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1968), *Filosofia del direito*. Claridad, Buenos Aires.

Hungria, Nelson (1959), *Comentários ao Código Penal*. Forense, Río de Janeiro.

Jakobs, Günther (2003), *Derecho penal del enemigo*. Civitas, Madrid.

Jiménez de Asúa, Luis (1965), *Tratado de Derecho Penal*. Losada, Buenos Aires.

Kirchheimer, Otto (1968), *Justicia política*. Un. Tip. Hisp. Americana, Madrid.

Laqueur, Walter (1980), *Terrorismo*. Espasa-Calpe, Madrid.

Maitron, Jean y Émile, Henry (2005). “O Benjamim da anarquia”. En revista *Verve*, nro. 7. NU-SOL, PUC-SP, San Pablo.

Malaguti Batista, Vera (2003), *O medo na cidade do Rio de Janeiro*. Revan, Río de Janeiro.

Manzini, Vincenzo (1950), *Trattato di Diritto Penale Italiano*. UTET, Turín.

Marletti, Carlo (1979), “Il terrorismo moderno come strategia di comunicazione”. En Vila, Renzo (org.) *La Violenza Interpretata*. Il Mulino, Bolonia.

Martínez-Cardós, Leandro (1998), *El terrorismo: aproximación al concepto*. En *Actualidad Penal*. La Ley, Madrid.

Maquiavelo, Nicolás (1965), *O Príncipe*. L. e Artes, Rio de Janeiro.

Marx, Karl (s/f), *A questão judaica*. Achiamé, Rio de Janeiro.

Merkel (s/f), *Derecho Penal*. Esp. Moderno, Madrid.

Palazzo, Francesco (1987), “Terrorisme et législation anti-terroriste en Italie”. En *Revue de Science Criminelle et Droit Pénal Comparé*, nro. 1. Sirey, París.

Pashukanis, Eugênio (1976), *Teoría general del derecho y marxismo*. Labor, Barcelona.

Marino Barbero Santos. Castilla, La Mancha y Salamanca, Cuenca.

Prittwitz, Cornelius (s/f), “¿Guerra en tiempos de paz? Fundamentos y límites de la distinción entre derecho penal y guerra”. En *Revista Penal*, nro. 14. La Ley, Madrid.

Proal, Louis (1895), *La criminalité politique*. Alcan, Paris.

Rivacoba y Rivacoba, Manuel de (1979), “La persecución penal del terrorismo en Chile”. En revista *Doctrina Penal*, año 2 nro. 5-8. Depalma, Buenos Aires.

Soares de Souza, y Dolinger, Jacob (2006), *Direito Internacional Penal*. Renovar, Río de Janeiro.

Tulkens, F. (1979), “Analyse critique de la Convention Européenne pour la Répression du Terrorisme”. En revista *Déviance et Société*, vol. 3, nro. 3, Ginebra.

Valsecchi, Alfio (2004), “Il problema della definizione di terrorismo”. En *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, año XLVII, f. 4. Giuffrè, Milán.

Welzel, Hans (1969), *Das Deutsche Strafrecht*. W. Gruyter, Berlín.

Zaffaroni, E. Raúl (*et. al.*) (2003), *Direito penal brasileiro*. Revan, Río de Janeiro.

Zaffaroni (2005), “Buscando o inimigo: de Satã ao direito penal *cool*”. En Menegat, Marildo y Néri, Regina *Criminologia e Subjetividade*. L. Júris, Río de Janeiro.

Resumen

Este artículo revisa el recorrido del concepto de terrorismo que va surgiendo con la modernidad. Según este estudio, este fenómeno se define: *a)* por causar daño considerable a personas y cosas; *b)* por la creación real o potencial de terror o intimidación generalizada, y *c)* por la finalidad político-social. El énfasis mayor del análisis se encuentra en el tercer elemento, el cual es rastreado en los

orígenes de la Revolución Francesa. La definición conceptual del terrorismo tiene directa correlación con la política punitiva aplicada por una sociedad. Así, puede verse cómo se transplanta esta idea en las dictaduras latinoamericanas del siglo XX y en la actualidad a las cuestiones de seguridad interna en lo que respecta al endurecimiento del poder punitivo del Estado para castigar a los sectores marginalizados por los procesos de la globalización y neoliberalización.

Palabras clave: Estado- terrorismo- justicia- castigo

Abstract

This article reviews the course of the concept of terrorism that was emerging with the modernity. According to this study this phenomenon is defined) to cause substantial harm to people and, b) the creation or potential terror or widespread intimidation, and c) socio-political finality. The major analysis emphasis is on the third element, which is traced the of the French Revolution origins. The conceptual definition of terrorism has a direct correlation with the punitive policy implemented by a society. This way, can be seen as is transplanted this idea into the twentieth century Latin American dictatorships, and nowadays in internal security issues with respect to the hardening of the State's punitive power to punish those sectors marginalized by the processes of globalization and neoliberalization.

Keywords: state- terrorism- justice- punishment

La criminalidad común y la criminalidad organizada en la Provincia de Buenos Aires*

► Marcelo Fabián Sain ► Doctor en Ciencias Sociales (UNICAMP, Brasil); profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Introducción

En la Provincia de Buenos Aires y, particularmente, el Gran Buenos Aires, durante las dos últimas décadas crecieron significativamente los delitos. No sólo se expandió la *criminalidad común* sino también la *criminalidad organizada*. Ambas problemáticas constituyen fenómenos disímiles aunque en algunos aspectos se hallan relacionados. Sin embargo, el incremento de la criminalidad común y de la criminalidad organizada parece derivar de procesos y tendencias diferentes.

En ciertos ámbitos sociales y políticos expresivos de los estratos medios y altos de la sociedad y de las derechas argentinas, cuya voz tiene una notable resonancia mediática, se considera que los delitos han aumentado como consecuencia directa del crecimiento de la pobreza, tan extendida en nuestro país y en el ámbito bonaerense. En esa ligera interpretación, se identifica el incremento de la pobreza como la principal causa del aumento del delito, de la violencia criminal y, por ende, de la inseguridad, particularmente en el Gran Buenos Aires, todo lo cual conduce, casi de manera inevitable, a producir una suerte de *criminalización de la pobreza*. No obstante, así planteado, el vínculo entre pobreza y delito parece infundado.

Desde una perspectiva estructural, el crecimiento y la expansión de la criminalidad en la Provincia de Buenos Aires y, específicamente, en el Gran Buenos Aires, parece haber respondido de manera directa e indirecta a dos cuestiones fundamentales. Por un lado, a los acelerados procesos de *desigualación* y *marginalización* de amplios estratos bajos y medios-bajos en las grandes urbes, lo que en el ámbito bonaerense adquirió una significativa manifestación². Y, por otro

* Ponencia presentada en el seminario “Crimen común y crimen organizado en ciudades de América latina: intersecciones y diferencias”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars y llevado a cabo en Washington DC, Estados Unidos, el 19 de mayo de 2010. El autor desea agradecer a Mariano Ciafardini, director nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, por su disposición, siempre franca y abierta, para brindar toda aquella información y estadística delictiva producida por su dependencia acerca de la situación criminal de la Provincia de Buenos Aires.

2- Al respecto, véase: Ciafardini, Mariano, *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Ariel, Buenos Aires, 2006, cap. 2. Véase también: Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 2002; Isla, Alejandro y Miguez, Daniel (coords.), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Editorial de las Ciencias y FLACSO-Argentina, Buenos Aires, 2003; Svampa, Maristella, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, Buenos Aires, 2005.

lado, las *deficiencias institucionales del sistema de seguridad pública* y, en particular, aquellas materializadas en la corrupción y la regulación policial de ciertas actividades delictivas de alta rentabilidad económica, así como la conformación de *mercados ilegales de mercancías y servicios* fuertemente estimulados por una demanda social sostenida de dichos productos y servicios, todo ello en un contexto político signado por el desinterés y la apatía política de los gobernantes sobre los asuntos de la seguridad. Vayamos al abordaje de estas cuestiones.

Las nuevas caras del delito común en el ámbito provincial

A lo largo de la última década, en la Provincia de Buenos Aires y, particularmente, en el Gran Buenos Aires, *la violencia y el delito se han incrementado significativamente*.

Entre 1990 y el 2000, en el ámbito provincial, el total de los delitos registrados ha aumentado más del 100%. No obstante, entre 1999 y 2003, en coincidencia con el auge de la crisis social y económica que se extendió en el país en esos años y que tuvo una particular manifestación en la Provincia de Buenos Aires, el aumento de los delitos ha sido aún mayor al correspondiente al decenio de los 90. Desde entonces, sin embargo, hubo una reducción significativa del total de los delitos registrados, alcanzando, en 2007, el mismo nivel que había tenido diez años antes, en 1997. La tendencia total de los delitos se desenvuelve al compás de los delitos contra la propiedad porque éstos significan la mayoría de los mismos –entre el 65 y el 70 por cien.

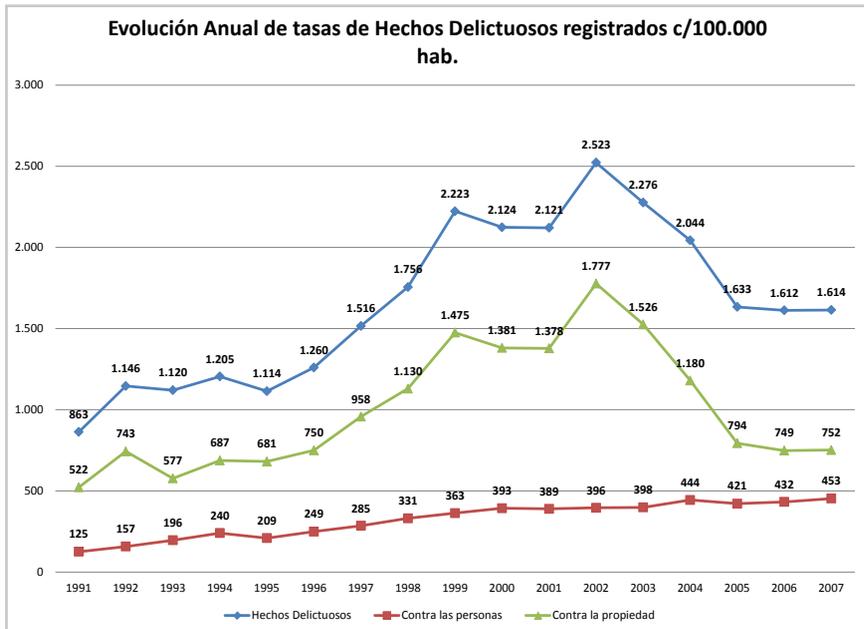
Evolución anual de Hechos Delictivos registrados												
Delito	Año 1991		Año 1992		Año 1993		Año 1994		Año 1995		Año 1996	
	V. Abs.	Tasas	V. Abs.	Tasas	V. Abs.	Tasas	V. Abs.	Tasas	V. Abs.	Tasas	V. Abs.	Tasas
Hechos Delictuosos	109.903	863,00	147.798	1146,00	146.184	1120,00	159.290	1265,00	149.113	1114,00	170.726	1260,00
Contra las personas	15.904	125,00	20.190	157,00	25.171	195,00	31.657	240,00	27.531	209,00	33.283	249,00
Contra la propiedad	56.459	522,00	95.820	743,00	88.335	577,00	90.794	687,00	91.059	681,00	101.514	750,00
Homicidios Dolosos	1.114	8,75	1.409	10,82	1.154	8,84	1.076	8,14	1.028	7,68	1.160	8,56

Delito	Año 1997		Año 1998		Año 1999		Año 2000		Año 2001		Año 2002	
	V. Abs.	Tasas										
Hechos Delictuosos	207.821	1516,00	243.680	1786,00	312.292	2223,00	301.910	2124,00	306.470	2120,90	360.482	2522,57
Contra las personas	39.110	285,00	45.878	331,00	51.027	363,00	55.374	393,00	55.117	389,05	56.598	396,06
Contra la propiedad	131.325	958,00	158.852	1130,00	207.252	1475,00	193.444	1381,00	195.214	1377,94	253.938	1777,00
Homicidios Dolosos	1.356	9,88	1.108	7,98	1.352	9,82	1.331	9,38	1.632	11,52	1.935	13,33

Delito	Año 2003		Año 2004		Año 2005		Año 2006		Año 2007		A partir del año 2001, las tasas se calcularon sobre la base del censo 2001 y las proyecciones realizadas por el INDEC.
	V. Abs.	Tasas									
Hechos Delictuosos	328.027	2276,29	296.977	2043,75	239.358	1633,35	238.379	1612,41	240.827	1614,34	
Contra las personas	57.375	398,14	64.471	443,98	61.726	421,21	64.149	431,91	67.581	452,88	
Contra la propiedad	219.839	1525,54	171.467	1180,01	116.318	793,74	110.870	748,58	112.111	751,52	
Homicidios Dolosos	1.375	9,54	1.036	6,92	894	6,03	802	5,42	894	5,93	

Fuente: Dirección Nacional De Política Criminal, *Informe anual 2007. Buenos Aires*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008.

Ahora bien, a lo largo del período analizado, la evolución correspondiente a los delitos contra la propiedad y a los delitos contra las personas muestra tendencias diferentes.



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, Informe anual 2007. Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008.

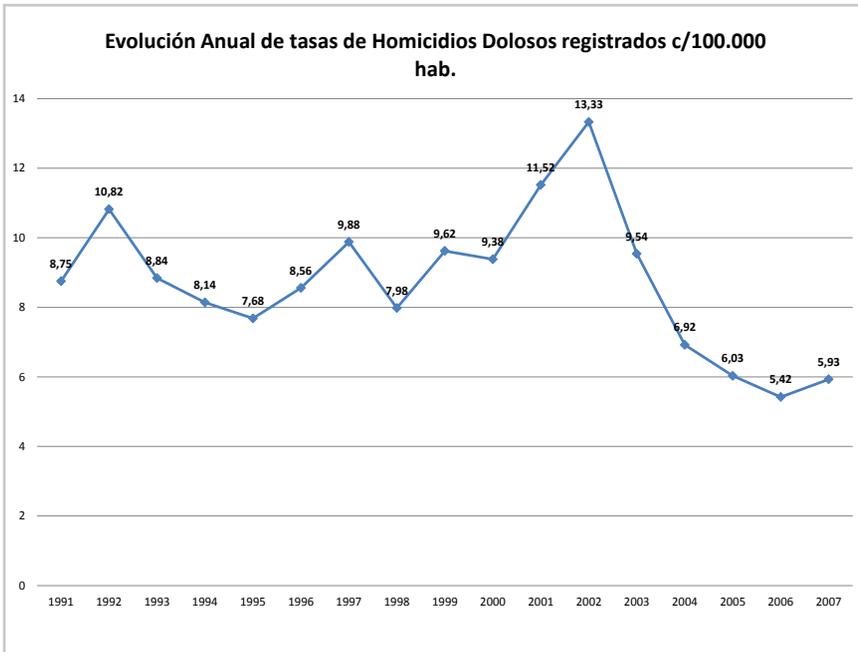
En 1991, en el ámbito provincial, se registró una tasa de 522 delitos contra la propiedad cada 100.000 habitantes, mientras que, en 1999, dicha tasa fue de 1.475 delitos; en 2002, 1777 y en 2007, 752 delitos. Esto significa que, entre 1991 y 2002, la tasa de delitos contra la propiedad se incrementó un 340%, mientras que, entre este último año y 2007, se redujo un 42,3 por ciento³.

En cambio, la tendencia de los delitos contra las personas tuvo una

3- Dirección Nacional de Política Criminal, *Informe anual 2007*. Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008.

propensión creciente. En 1991, la tasa de delitos contra las personas fue de 125 hechos delictuosos cada 100.000 habitantes, pasando a 363 hechos en 1999; 396 en 2002; y 453 en 2007. Así, entre 1991 y 2007, el aumento de esa tasa fue del orden del 362,4 por ciento.

En lo relativo a los homicidios dolosos, la tendencia es parecida a la relativa a la tasa de los delitos contra la propiedad. En 1991, la tasa de homicidios dolosos fue de 8,75 hechos cada 100.000 habitantes, trepando al año siguiente a 10,92 homicidios. Luego se dio una tendencia levemente descendiente, para volver a incrementarse significativamente hasta alcanzar el punto más alto en 2002, con 13,33 homicidios cada 100.000 habitantes. Posteriormente, se redujo sensiblemente hasta alcanzar una tasa de 5,95 homicidios dolosos en 2007.

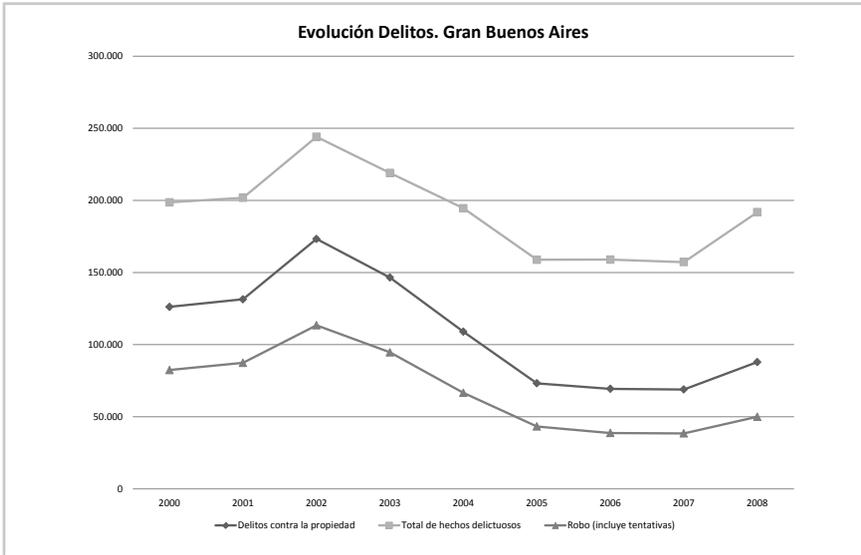


En el Gran Buenos Aires, donde históricamente ha tenido lugar entre el 50 y el 70%, de los delitos cometidos en todo el ámbito provincial, las tendencias de los delitos son semejantes a las observadas en todo el ámbito provincial.

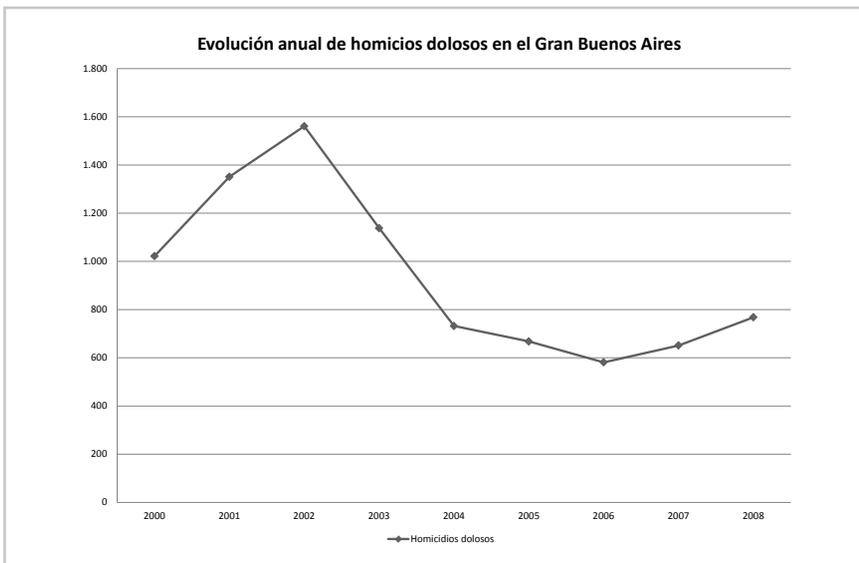
EVOLUCION DELITOS GBA - AÑOS 2000-2008				
Año	Delitos contra la propiedad	Total de hechos delictuosos	Robo (incluye tentativas)	Homicidios dolosos
2000	126.192	198.639	82.376	1.022
2001	131.439	201.811	87.362	1.351
2002	173.296	244.090	113.399	1.561
2003	146.508	219.019	94.688	1.138
2004	108.945	194.571	66.602	732
2005	73.169	158.875	43.284	668
2006	69.325	158.931	38.740	581
2007	68.884	157.203	38.438	651
2008	87.924	191.844	50.004	768

Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, *Informe anual 2008. Buenos Aires*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2009.

El nivel máximo de delitos registrados se alcanzó en 2002, en consonancia con el momento de mayor deterioro económico y social. A partir de 2003, el mejoramiento de la situación social fue simultáneo con la caída de los delitos, tanto en términos absolutos como relativos –tasa-. Y, desde 2007, el desmejoramiento de la situación social, el leve aumento de la pobreza, la indigencia y la desocupación, fueron acompañados por el repunte de los delitos registrados. Estas tendencias y fluctuaciones también se observaron en lo atinente a los homicidios dolosos.

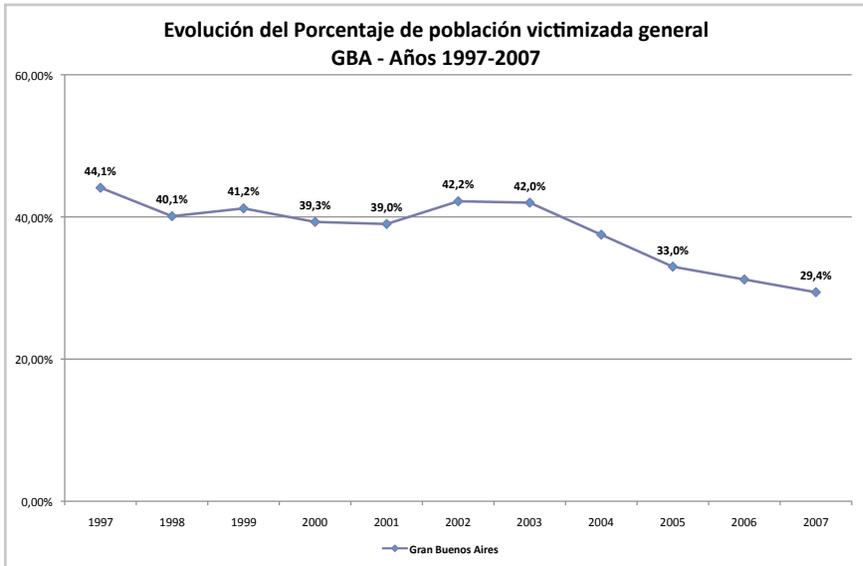


Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, Informe anual 2008. Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2009.



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, Informe anual 2008. Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2009.

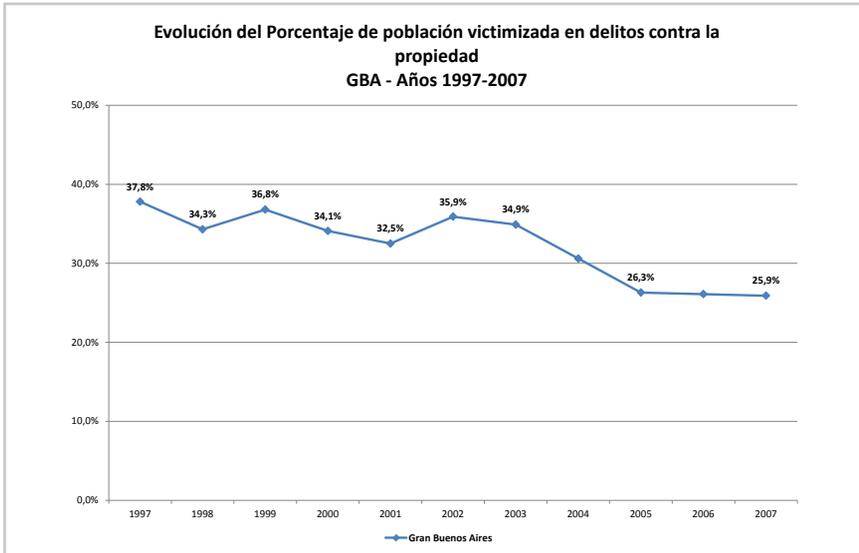
Por su parte, la evolución de la población victimizada en el Gran Buenos Aires fue análoga a la de los delitos en general, siendo elevada y creciente entre 1997 y 2003 y tendiendo a su reducción a partir de 2004. En el año 2000, el 39,3% de la población del conurbano bonaerense fue víctima de algún delito, mientras que en 2001 ese porcentaje alcanzó al 39,0% de la población. Durante 2002 y 2003 la población victimizada se incrementó notablemente, llegando al 42,2 y el 42% de los habitantes de esta región, respectivamente. Desde entonces, el nivel de victimización se redujo en consonancia con la caída de las tasas de delitos, alcanzando el 33% en 2006 y el 28,4% en 2007.



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal, Estudio de victimización. Gran Buenos Aires 1997-2007, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008.

De este conjunto, a lo largo de esos años el porcentaje más alto de población victimizada en delitos contra la propiedad se dio en 1997, alcanzando el 37,8% del total de la población. En 2002, el 35,9% de la población bonaerense fue víctima de un delito contra la propiedad, mientras que en 2007 esa cifra descendió al 25,9 por ciento⁴.

4- Dirección Nacional de Política Criminal, *Estudio de victimización. Gran Buenos Aires 1997-2007*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008.



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal Estudio de victimización. Gran Buenos Aires 1997-2007, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008.

Con relación a los robos con violencia ocurridos entre 1997 y 2007, en 1999 se registró el mayor porcentaje de población victimizada, que fue del 14,5%. En 2002 sólo el 12,3% de la población bonaerense fue víctima de algún robo con violencia y, en 2007, bajó a 7,6 por ciento.



Pues bien, el incremento de los delitos contra la propiedad observado en la Provincia de Buenos Aires y, particularmente, en el Gran Buenos Aires, fue coincidente con la profundización del deterioro social general y, en particular, con el aumento de la marginalidad, y su reducción acompañó el mejoramiento de la situación general. La relación entre las condiciones sociales altamente pauperizadas y el incremento delictivo en las grandes urbes constituye una cuestión intrincada. Sin embargo, al igual que lo observado en la mayoría de las grandes urbes de América latina, en el ámbito bonaerense los delitos se incrementaron al compás del deterioro de las condiciones sociales y, en particular, del aumento de la alta marginalidad urbana. A su vez, la caída de los niveles delictivos en el plano provincial desde 2004, en particular los delitos contra la propiedad, coincidió con el mejoramiento de las condiciones sociales de los sectores sumidos en la pobreza y la indigencia, en un contexto general signado por la recuperación económica del país y la caída de los índices de desocupación y subocupación durante esos años, todo lo cual parece confirmar esa relación general.

Tal como lo señala apropiadamente Ciafardini, *“el aumento del delito «común» en los principales centros urbanos de la Argentina”* estuvo indudablemente relacionado con *“el deterioro de la situación socioeconómica”*. Ello no significa que exista una correspondencia directa entre el aumento de la pobreza y de la indigencia y el incremento de los delitos, pero todo parece indicar que *“el deterioro abrupto de algunos sectores que se hallaban en el nivel de pobreza o que pertenecían a la clase media baja y que cayeron a la pobreza extrema o marginalidad -marginalidad que a través del tiempo se transforma en crónica y generacional- ha provocado un gran aumento del involucramiento de las franjas etarias de adolescentes y hombres jóvenes en el delito”*⁵.

He aquí un aspecto clave de las nuevas modalidades de la criminalidad común en el ámbito provincial. Tal como lo señala Kessler, en la Provincia de Buenos Aires ha ocurrido lo mismo que en el resto del país en cuanto a que ha habido *“una disminución de la edad promedio de la población en proceso penal por delitos”*⁶. El crecimiento del concernimiento de los varones jóvenes pertenecientes a los estratos sociales altamente marginalizados en el delito común, ya sea de manera amateur o profesional, ha constituido un hecho constatado en el Gran Buenos Aires, y ello está íntimamente vinculado a las condiciones de alta marginalidad de los estratos populares de las grandes urbes. El ministro de Desarrollo Social provincial, Daniel Arroyo, sostuvo en

5- Ciafardini, Mariano, *Delito urbano en la Argentina...*, op.cit., p. 64.

6- Kessler, Gabriel, “Presunción generalizada de peligrosidad”, en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, n° 129, marzo de 2010.

mayo de 2008 que en la Provincia de Buenos Aires había “un millón de chicos en situación de precariedad”, es decir, “chicos [que] están fuera de todo”⁷.

Según la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia bonaerense, entre 2000 y 2007, en la Provincia de Buenos Aires las causas iniciadas por los tribunales de menores aumentaron un 27%. En el 2000, se iniciaron 23.105 causas penales con “menores autores”; en 2001, 24.767; en 2002, 27.763; en 2003, 28.745, y en 2004, 31.883, esto es, 8.778 casos más que cuatro años antes. A partir de entonces, hubo una tendencia descendente. En 2005, se iniciaron 29.548 causas. En 2006, se produjo un ascenso significativo, alcanzando 31.602 causas, pero en 2007 volvió a descender al abrirse 29.371 causas. Comparado con el 2000, en 2007 se registraron 6.266 causas más, es decir, un 27 por ciento⁸.

De todos modos, los delitos cometidos por menores constituyen una porción pequeña del total de delitos cometidos en el ámbito provincial. Sólo entre el 4 y el 6% de las personas inculpadas de la comisión de delitos son menores. Durante 2009, se abrieron un total de 637.199 investigaciones penales preparatorias –causas judiciales– en el ámbito provincial, de las cuales sólo 28.939, es decir, apenas el 4,5%, fueron causas abiertas por delitos presuntamente cometidos por menores y tramitadas en el fuero penal juvenil. El 14,75% de esas causas correspondieron al delito de robo; el 10,08% por robo agravado por uso de armas de fuego; el 9,78%, por hurto; el 0,7%, por homicidio, y sólo el 0,09%, por homicidio en ocasión de robo⁹.

Ahora bien, pese a ello, los delitos de calle y violentos cometidos por menores tienen una enorme repercusión social. La cobertura mediática de la problemática de los “pibes chorros” ha tendido a magnificar el fenómeno más allá de su incidencia real dentro del fenómeno criminal¹⁰.

El sociólogo Míguez sostiene apropiadamente que “pibe chorro no se nace, se hace”, e indica que “la delincuencia juvenil encierra un proceso muy complejo, una conjunción de factores como la pobreza, la falta de equidad, el desempleo y, especialmente, la falta de expectativas”. La imposibilidad de inserción estable en el mercado de trabajo, la ruptura del núcleo familiar básico, la pauperización creciente de las

7- Diario *La Nación*, Buenos Aires, 26 de mayo de 2008.

8- Diario *El Día*, La Plata, 7 de diciembre de 2008.

9- Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, *Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil IPP iniciadas por Bien Jurídico. Año 2009*, Procuración General, La Plata, 2010.

10- Revista *Nómada*, Buenos Aires, n° 18, octubre de 2009, p. 20.

condiciones de vida y la profunda brecha entre las expectativas sociales de consumo y las posibilidades reales de realización o concreción de las mismas, moldean una situación social favorable -o habilitante- para que los varones jóvenes pertenecientes a los sectores altamente marginalizados incurran “en la ilegalidad o a alternar entre la ilegalidad y el empleo legal”¹¹.

A diferencia de otros países de América latina, los delitos cometidos por menores no se inscriben en el accionar de bandas organizadas o pandillas que controlan actividades criminales complejas y/o porciones territoriales, sino, más bien, acciones delictivas individuales o asociadas, pero en el marco de grupos poco organizados y que pocas veces se inscribe en el marco de un proceso transicional hacia el inicio de una “carrera delincencial” o de la profesionalización delictiva. Kessler señala que “muchos jóvenes alternan entre trabajo y delito, tanto en el mismo momento como a lo largo del tiempo”, del mismo modo que “escuela y delito, pensados tradicionalmente como excluyentes, ya no lo son”, es decir, numerosos menores imputados de la comisión de delitos contra la propiedad declaran asistir a la escuela¹².

En este contexto, resulta fundamental un elemento novedoso en el panorama de la criminalidad común bonaerense. Los llamados “pibes chorros” no constituyen delincuentes profesionales y, en numerosas ocasiones, ni siquiera se ubican en el inicio de una carrera delincencial. Sus acciones delictivas –en general, robos y hurtos- son llevadas a cabo de manera

11- Revista *Nómada*, Buenos Aires, n° 18, octubre de 2009, pp. 19-20. En otro trabajo, Míguez sostiene que “para los hijos de marginados y desempleados –o de aquellos que sólo acceden a empleos inestables o de baja remuneración-, la calle, el grupo de pares o el tiempo libre sin ocupación específica se vuelven espacios de referencia”. En ese contexto, “imposibilitados ya de incorporar valores tradicionales (porque han perdido sus sentidos y sus referencias), muchos jóvenes comienzan a generar nuevos sistemas de creencias, vida y cultura”. Ello, sumado a “la falta de proyectos de largo plazo”, hace que “la violencia [empiece] a ser vista como expresión del coraje y la destreza física”, al mismo tiempo que “se vive una especie de inmediatez, entendido como la necesidad de disfrute repentino e ilimitado en tiempo y espacio. La criminalidad se agrega a estas actividades, en parte como acción esporádica y aventurera, pero también como fuentes de ingresos alternativa y como canal expresivo del resentimiento”. De este modo, en condiciones sociales como las señaladas, “el empobrecimiento, la desigualdad y la desocupación pueden volverse factores que subrayan la posibilidad de que el delito se transforme en un problema social”. Por cierto, esto no significa que “todos los jóvenes pobres se vuelquen al delito”, ni que “una mayoría de ellos lo haga”, pero “sí es cierto que una persona afectada por esta suma de dificultades se vea tentada a transgredir la Ley de las maneras más diversas” (Míguez, Daniel, *Los pibes chorros. Estigma y marginación*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004, pp. 31 y 32. Al respecto, véase también Míguez, Daniel, “Rostros del desorden. Fragmentación social y la nueva cultura delictiva en sectores juveniles”, y Kessler, Gabriel, “Entre fronteras desvanecidas. Lógica de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes”, en Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 2002; Kessler, Gabriel, *Sociología del delito amatear*, Paidós, Buenos Aires, 2004; Míguez, Daniel, *Los pibes chorros y delito y cultura. Los códigos de la ilegalidad en la juventud marginal urbana*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2009; y Santiago, Fernando, “Chicos malos”. *Juventud, precariedad y delito*, Instituto del Conurbano / Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, Documento de Trabajo n° 22, diciembre de 2002. Para un excelente trabajo de investigación periodística al respecto, véase: Alarcón, Cristian, *Cuando me muera quiero que me toquen cumbia. Vidas de pibes chorros*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2003.

12- Kessler, Gabriel, “«Presunción generalizada...”, op.cit. Para un buen análisis de estos aspectos, véase: Kessler, Gabriel, *Sociología del delito...*, op.cit.; y Santiago, Fernando, “Chicos malos...”, op.cit.

esporádica, rudimentaria, “al voleo” —es decir, azarosamente— y en las que el uso de la violencia constituye un medio accesible y directo de dominio de la víctima y de control de sus propios temores y miedos. Ello los convierte en ladrones rústicos y ocasionales, que solamente podrían llevar a cabo acciones delictivas en lugares inexpugnables socialmente, altamente protegidos por sistemas públicos y privados de seguridad y alejados de sus viviendas muy marginalizadas si cuentan con el amparo y la protección policial, tal como ocurre en la Provincia de Buenos Aires. Así lo sintetizó claramente Nelly Baldano, una maestra de la escuela 162 de la villa de emergencia Puerta de Hierro, cuando sostuvo que era *“un secreto a voces que son policías que reclutan pibes de diferentes villas, los arman y después le liberan zonas para que puedan robar y huir sin inconvenientes”*¹³.

La desaparición de Luciano Arruga, un joven pobre de 17 años que vivía en un asentamiento populoso de La Matanza situado al oeste del Gran Buenos Aires, el 31 de enero de 2009, constituye una dramática manifestación de ello. Arruga era perseguido y acosado por policías de la comisaría 8a.- de La Matanza, ubicada en la localidad de Lomas del Mirador, porque se negaba a *“trabajar”* para ellos. Algunos meses antes de su desaparición, uniformados de esa dependencia lo habían detenido, le habían dado una paliza en el citado destacamento policial y le propusieron que robara para ellos, para lo cual le suministrarían armas y le *“liberarían”* la zona. La noche del 30 de enero fue secuestrado por policías de esa unidad y, según consta en la investigación judicial, fue llevado a la dependencia y torturado. Nunca más se supo de él, sin que su desaparición diera lugar a coberturas mediáticas espectaculares o a la más mínima preocupación de las autoridades gubernamentales del ámbito provincial o nacional¹⁴.

Entretanto, si bien, en la actualidad los niveles y la envergadura de los delitos violentos —asaltos a mano armada, lesiones y homicidios en ocasión de robo— son menores a los existentes a comienzos del milenio, en particular, a los altos índices registrados en 2002, que fueron los más altos de la década,

13- Diario *Miradas al Sur*, Buenos Aires, 14 de diciembre de 2008.

14- Sahade, Javier, “La historia de Luciano Arruga: nacer desaparecido”, en revista *La Pulseada*, La Plata, n. 77, marzo de 2010. Véase también diario *Página/12*, Buenos Aires, 29 de marzo, 15 de abril y 2 de agosto de 2009.

ha aumentado considerablemente la *sensación de inseguridad*¹⁵. Y ello ocurrió en medio de un contexto signado por dos factores fundamentales y novedosos. En primer lugar, se produjo la *reconfiguración de la distribución social de la victimización de los delitos predatorios -robos y hurtos, en general-, violentos y hasta fatales*, al compás del incremento significativos de estos hechos contra personas pertenecientes a los estratos sociales medios-altos y altos. Históricamente, estos sectores no eran vulnerables a la victimización violenta en situaciones de robo o asalto, los que, en general, hoy además tienen lugar en barrios y residencias -muchos de ellos, urbanizaciones privadas- donde no era habitual que ocurrieran esos hechos. Estos espacios ya no son inexpugnables a los delitos predatorios y violentos; las modalidades de autogestión privada de la seguridad en ellos se han mostrado fracasadas y, en consecuencia, los vecinos de las clases medias-altas y altas se han igualado con los estratos pobres -los que siempre fueron el principal foco de victimización de los delitos violentos- en cuanto a ser pasibles de este tipo de hechos¹⁶. La vulnerabilidad a este tipo de delitos sigue teniendo una distribución social y espacial desigual, concentrándose el grueso de esos hechos en los estratos sociales más pobres y en los lugares de residencia y permanencia de estos sectores.

En segundo lugar, se produjo una creciente *escandalización mediática de ciertos delitos predatorios y homicidios*, en particular de aquellos que han victimizado a personas de los sectores altos y medios-altos. Existe un abordaje interpretativo y valorativo de los grandes medios de comunicación masivos, fundamentalmente la prensa televisiva, que pondera la problemática del delito y la seguridad de una manera exacerbada, repetitiva y siguiendo un tono sensacionalista asentado en la anécdota y cargado de una espectacularidad y dramatismo inusitados. Ello contribuye a producir y reproducir un determinado marco de referencia simbólica centrado en un solo mensaje: toda la sociedad se halla insegura y es vulnerable a cualquier tipo de delito violento, aun aquellas personas y sectores que objetivamente tienen una baja probabilidad de ser victimizados por este tipo de eventos. Lo que prima en las coberturas mediáticas sobre la inseguridad pública es lo episódico, lo superfluo y lo fugaz por encima de

15- Al respecto, para un excelente trabajo, véase: Kessler, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2009.

16- Sobre los sentimientos de inseguridad en estos contextos, véase *ibid.*, cap. 6.

un abordaje integral que dé cuenta de la complejidad de la problemática en cuestión, lo que se ve apuntalado por el profundo desconocimiento técnico, el escaso espíritu crítico y el pronunciado “amarillismo” que prima en la mayoría de los periodistas, cronistas y noteros autodenominados “especialistas” en asuntos de seguridad¹⁷.

En este contexto, se ha observado que la sensibilidad social y el dramatismo que genera la victimización de una persona de clase alta son sustancialmente mayores a los que genera la victimización de una persona pobre o indigente, cuya vida o integridad física es mucho menos valorable socialmente que la de un “*buen vecino*” acomodado. Pero esta significación, así como la interpretación de que las principales víctimas de los delitos predatorios y violentos son las personas “*de bien*” de las clases medias-altas y altas, son un producto de los medios masivos de comunicación que han construido la “*opinión pública*” sobre estos parámetros.

Durante los últimos años, la conjugación de ambas tendencias – *reconfiguración de la victimización y escandalización mediática*– dio lugar a un escenario de fuerte impacto sobre la opinión pública. En marzo de 2004, se produjo el asesinato de Axel Damián Blumberg, un joven 21 años, estudiante de ingeniería y perteneciente a una familia de clase media alta de la zona norte del Gran Buenos Aires. Seis días antes, había sido secuestrado y fueron sus captores los que lo asesinaron al intentar huir, luego de haberse frustrado el pago del rescate a partir de la impericia operativa tanto de la policía actuante como de la autoridad judicial a cargo de la investigación del hecho. El reclamo vehemente de justicia de parte de su padre, Juan Carlos Blumberg, así como los fundados indicios –luego comprobados durante la investigación judicial– de que la organización que protagonizó el secuestro y asesinato de Axel contaba con protección policial¹⁸, dieron lugar a un repudio generalizado de la población respecto del hecho y el accionar de las autoridades gubernamentales responsables de las políticas de seguridad provincial. En este contexto, el 1° de abril se congregaron en la Plaza de los Dos Congresos, en pleno centro de la Ciudad de Buenos Aires, unas 150.000 personas que reclamaron al

17- Al respecto, véase Martini, Stella y Pereyra, Marcelo (comps.), *La irrupción del delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2009.

18- Diario *Página/12*, Buenos Aires, 28 de marzo y 5 de abril de 2004.

gobierno nacional y, en particular, al provincial medidas y políticas integrales y eficientes tendientes a poner coto a la ola de violencia delictiva que venía acechando desde hacía meses el Gran Buenos Aires. Se trató de una de las mayores concentraciones populares desde la instauración democrática y la primera jornada masiva en torno de temas vinculados con la seguridad¹⁹.

Otros hechos que también tuvieron como víctimas fatales a personas pertenecientes a los estratos sociales altos también alcanzaron una enorme repercusión social y política. En octubre de 2008, un grupo de jóvenes ladrones entraron a robar a la casa de Ricardo Barrenechea, ubicada en el barrio residencial de San Isidro. Luego de reducirlo junto con su familia -cuatro hijos, la esposa y una empleada-, lo asesinaron ante un conato de resistencia por parte del dueño de la casa. Éste era el hecho más grave de una seguidilla de asaltos fatales que se habían producido durante esos días en zonas residenciales de San Isidro habitadas por estratos sociales altos²⁰.

La reacción social y mediática fue inmediata y a los pocos días se llevó a cabo una masiva movilización de sectores medios y altos en el centro de esa localidad, en la que reclamaron a las autoridades provinciales y nacionales medidas punitivas y una actitud de “*dureza*” contra los delincuentes²¹. Por entonces, se desconocía lo que se comprobó más tarde: la protección policial de esta banda de “*pibes chorros*” que eran de la zona oeste del Gran Buenos Aires²².

En octubre de 2009, Gonzalo Etcharrán, un empleado bancario de 30 años, fue asesinado en la localidad de Ciudadela, al oeste del Gran Buenos Aires, cuando regresaba en auto a su casa junto a su esposa y a su hijito de dos años, y dos ladrones quisieron robarle el vehículo²³.

19- Diarios *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, Buenos Aires, 2 y 3 de abril de 2004.

20- En junio, había sido asesinado de un tiro en la cabeza Ernesto Mata, comerciante de la localidad de Martínez, luego de haber sido tomado como rehén junto a toda su familia dentro de su casa por cinco ladrones. Ello se produjo en medio de un intenso tiroteo con la policía, que llegó hasta la puerta de la vivienda, alertada del asalto, y que tuvo como desenlace la muerte de tres de los delincuentes. Al mes siguiente, Carlos Regis, un ingeniero químico, fue asesinado de un tiro en el estómago y su hija fue herida de un disparo en la cara por delincuentes que pretendieron robarles en su casa de la localidad de Beccar. A los pocos días, fue asesinado por dos menores el abogado Enrique Friol, en su casa de la localidad de Boulogne (diario *La Nación*, Buenos Aires, 22 de octubre de 2008).

21- Diarios *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, Buenos Aires, 27 de octubre de 2008.

22- Diario *Miradas al Sur*, Buenos Aires, 14 de diciembre y 16 de noviembre de 2008.

23- Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 17 de octubre de 2009.

En noviembre de ese año, tres delincuentes asesinaron a Renata Toscano, una arquitecta y catequista de 43 años, cuando intentaban robarle su auto en la entrada de su casa en la localidad de Wilde, en el sur del Gran Buenos Aires. Al día siguiente, medio millar de vecinos del lugar se manifestaron en las puertas de la comisaría de la jurisdicción en reclamo de seguridad y justicia y lo hicieron señalando la evidente connivencia policial con los ladrones de autos²⁴. A los pocos días, se produjo el asesinato de Sandra Almirón, una maestra de 37 años, cuando dos delincuentes le robaron el automóvil con el que llegaba a su casa, en la localidad bonaerense de Derqui, al noroeste del Gran Buenos Aires. A partir de este caso, de fuerte repercusión pública, también se produjeron manifestaciones de protestas y de reclamos vecinales²⁵.

Otra manifestación de aquellas tendencias lo constituyó la seguidilla de robos y asaltos, algunos violentos, producidos a lo largo de los últimos años en barrios y urbanizaciones cerradas habitados por sectores de la clase alta. Estos hechos se incrementaron sensiblemente y en numerosos casos también implicaron la privación de la libertad, situaciones de violencia y hasta ataques sexuales. En el Gran Buenos Aires, durante 2006, se denunciaron 35 robos, mientras que a lo largo de 2009 se denunciaron cerca de 50 hechos de este tipo y durante los primeros dos meses del corriente año ya se habían registrado una veintena de casos. Estos casos se produjeron principalmente en la zona norte del conurbano bonaerense —en donde se sitúa el 70% de los *countries* existentes en todo el país, los que suman unos 650— aunque la mayoría de los robos producidos en este tipo de urbanizaciones no son denunciados por las víctimas con el fin de que sus viviendas y propiedades no sufran desvalorización monetaria²⁶. De todos modos, el incremento de estos delitos tuvo una gran repercusión social y los vecinos de estos barrios efectuaron airados reclamos a favor de la intervención del sistema público de seguridad para afrontar el problema.

24- Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 18, 19 y 20 de noviembre de 2009.

25- Diarios *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, Buenos Aires, 26, 27 y 28 de noviembre de 2009.

26- *Diario Popular*, Buenos Aires, 10 de marzo de 2010.

La criminalidad organizada en el ámbito provincial

Los asesinatos de Blumberg, Barrenechea, Etcharrán, Toscano y Almirón constituyeron hechos inscriptos en la criminalidad común pero que guardaban algún tipo de relación con el accionar de la criminalidad organizada desplegada en el ámbito provincial o, más precisamente, con algunos aspectos puntuales de este fenómeno. La banda que secuestró y asesinó a Axel Blumberg constituía un grupo organizado por algunos sectores policiales para “reducir” autos robados; el grupo de menores que entró a robar en la residencia de Barrenechea y luego lo asesinaron contaba con protección y resguardo policial, y los autores de los asesinatos de Toscano y Almirón trabajaban para desarmaderos de autos robados que tenían amparo policial. En definitiva, la *estructuración de mercados ilegales de bienes y servicios* y la *regulación policial de los emprendimientos criminales* articulados en torno de ellos constituyen dos aspectos fundamentales de la criminalidad articulada en la Provincia de Buenos Aires.

Durante las últimas dos décadas, en la Provincia de Buenos Aires se expandió notablemente la criminalidad protagonizada por grupos y organizaciones delictivas que han conseguido estructurar amplios *mercados ilegales de bienes y servicios* y cuya actividades ilícitas han generado una alta rentabilidad económica. Estas bandas han desenvuelto un importante despliegue territorial -en algunos casos, de alcance internacional y, en otros, de alcance nacional o provincial- y su grado de complejidad organizacional, compartimentalización funcional, profesionalización y coordinación operativa entre los diferentes grupos y subgrupos que las integran les otorgan una significativa relevancia dentro de la problemática criminal. Entre las actividades delictivas desarrolladas por ellas en el ámbito provincial se destacan el *tráfico y comercialización de drogas ilegales*, el *robo*, “*doblaje*” y *desarme de automóviles* y la *venta ilegal de autopartes*, la *trata de personas para su explotación sexual* y los *robos calificados de mercaderías en tránsito cometidos por los denominados “piratas del asfalto”*, entre otras de menor envergadura.

De este espectro de problemáticas complejas, el *tráfico y comercialización minorista de drogas ilegales* -en particular, cocaína y marihuana- representan las actividades ilícitas más importantes y de mayor rentabilidad de estos núcleos

delictivos. Durante los últimos años, en el Gran Buenos Aires este tráfico, distribución y consumo local se ha incrementado significativamente.

En 2003, unas 365.000 personas consumieron drogas ilegales en el Gran Buenos Aires, es decir, el 5,2% de la población total del conurbano bonaerense. No obstante, lo singular del caso es que, a partir de fines de los 90, se conformaron mercados minoristas altamente estructurados. Según la Subsecretaría de Atención de las Adicciones del gobierno provincial, en el conurbano bonaerense se constituyó un mercado con tres circuitos de comercialización diferenciados a los que correspondían tres perfiles de consumidores. El escalón más alto estaba conformado por casi 400.000 consumidores regulares de la sustancia de mejor calidad –o sea, con menos corte- y, por ende, más cara, generalmente producida en Perú, Bolivia y Colombia. Este estrato del mercado se ubica en la zona norte del conurbano y se despliega en los distritos municipales donde habitan los sectores altos y medios-altos. El escalón medio está compuesto por consumidores –generalmente, primarios- de marihuana y cocaína de calidad intermedia, la que se comercializa en puntos de venta como “quioscos”, plazas, boliches y otros centros de distribución y venta. Finalmente, el escalón más bajo está constituido por una franja numerosa de consumidores de sustancias de mala calidad –unos 30.000 jóvenes-, muchos de los cuales son “trafiadictos”, y otro tanto, consumidores de pasta base de cocaína o “paco”, una sustancia química de altísimo poder adictivo. Este escalón se despliega territorialmente en los barrios populosos más deteriorados y marginalizados del conurbano²⁷.

El entonces gobernador provincial, Felipe Solá, fue contundente en el diagnóstico de la situación al señalar con énfasis que “*el conurbano [bonaerense] está perforado por la droga*” y que lo más llamativo del crecimiento del mercado minorista de drogas ilegales estaba dado por la tendencia de numerosas familias y personas que vivían en situación de pobreza e indigencia a transformarse en vendedores y hasta en pequeños traficantes como un “*modelo de ascenso social*”. Para Solá, el problema “*está en todos lados*”, puesto que “*hay un cambio de modelo en la comercialización, porque de las organizaciones complejas se pasó a la captación de*

personas normales de los barrios”, es decir, “*la señora de ojotas, que termina de hacer el puchero, se seca las manos en el repasador y se va a vender cigarrillos de maribjuana o cocaína que lleva debajo de las polleras*”. En los barrios marginalizados, la comercialización de drogas “*resulta un complemento y, a veces, el único ingreso de la economía doméstica*” para personas “*que hace años que no tienen medios de ingreso y encuentran en esta oferta una forma de «parar la olla»*” y de obtener un ingreso diez veces mayor que lo dispuesto por los planes sociales gestionados por el gobierno. Asimismo, Solá señaló sin tapujos que el tráfico y consumo de drogas ilegales “*está presente en el 60 por ciento de los delitos en la Provincia*”, a lo que añadió que, en el ámbito provincial, casi el 9% de los jóvenes de entre 15 y 24 años son consumidores y casi un millón de personas se relacionan con la cocaína²⁸.

Ahora bien, la Provincia de Buenos Aires no es productora de los mencionados estupefacientes ni por su territorio pasan las principales rutas internacionales de tráfico de las drogas producidas en la región hacia los principales mercados del exterior. La marihuana y cocaína traficada, almacenada y distribuida en su territorio es elaborada en países y regiones limítrofes -Paraguay y Bolivia, principalmente- y es ingresada a la Argentina a través de las fronteras norte y nordeste por grupos de traficantes locales o extranjeros que, si bien no están cartelizados, son cada vez más concentrados. Luego de atravesar numerosas jurisdicciones provinciales, la droga llega finalmente al Gran Buenos Aires y se distribuye en el mercado minorista de manera descentralizada y capilar. En efecto, dicho mercado se ha estructurado básicamente en torno de la comercialización minorista y el menudeo de drogas ilegales entre los estratos sociales medios y altos de la sociedad bonaerense.

Por cierto, la *tutela y protección policial* ha constituido un factor determinante del desarrollo y la expansión de estos emprendimientos criminales. El significativo despliegue territorial que han tenido estos negocios delictivos y los grupos que los llevan a cabo, la facilidad con que se mantienen ciertos lugares y zonas que sirven de bases operativas y logísticas para su desarrollo, el grado de estructuración interna que han conseguido los diferentes grupos y redes encargados del desenvolvimiento de las distintas funciones de las

28- Diario *Clarín*, Buenos Aires, 26 de septiembre de 2004.

organizaciones delictivas y el gran desarrollo operativo y logístico logrado por dichas bandas han contado con el patrocinio o la protección y complicidad policial o la intervención directa de ciertos sectores funcionales a la policía en los negocios delictivos concretados por estas cuadrillas, ya que, pese a sus desajustes y deficiencias, mantiene con eficacia el control y la vigilancia efectiva de esos territorios²⁹.

Todo esto se refleja en el carácter parcial y selectivo del abordaje institucional de esta compleja cuestión. De las 1.800 causas judiciales abiertas por violación de la ley federal de estupefacientes, el 93% involucraba a vendedores minoristas y consumidores y sólo el 7% de ellas se enmarcaba en investigaciones referidas a organizaciones o grupos de segundo escalón. No obstante, los procesos judiciales y la labor policial no alcanzan a todos los eslabones de la cadena. En 2003, sólo fueron condenadas 23 personas por “*encabezar*” alguna pequeña red de vendedores de drogas³⁰.

En este contexto de expansión del “negocio de las drogas”, en el ámbito provincial, algunas bandas y redes de narcotraficantes locales han entablado fluidas vinculaciones con grupos criminales extranjeros dedicados al tráfico internacional de drogas ilegales que han comenzado a operar en el territorio bonaerense en orden a la provisión del mercado local, el contrabando de precursores químicos a los países productores, la producción de drogas sintéticas y/o el tránsito internacional a los países consumidores. Ello ha podido apreciarse en algunos casos de fuerte impacto público.

En julio de 2008, la policía descubrió en Ingeniero Maschwitz, al noroeste del Gran Buenos Aires, un laboratorio de drogas sintéticas, montado en una lujosa quinta, para fabricar metanfetamina sobre la base de efedrina obtenida a bajo costo en la Argentina, y enviarla a los Estados Unidos y Europa. Allí fueron detenidos un argentino y nueve narcotraficantes mexicanos oriundos de León, estado de Guanajuato, justo cuando se procesaban unos 20 kilos de pasta útil para elaborar unas 200 mil dosis de Ice o Crystal, un estimulantes con efectos similares a la cocaína pero mucho más potente³¹. Al mes siguiente, y como consecuencia de las investigaciones derivadas de aquel procedimiento, se hallaron dos casas en la

29- Barbano, Rolando, “Los narcos en el espejo”, en revista *Viva*, diario *Clarín*, Buenos Aires, 29 de junio de 2003.

30- Diario *Clarín*, Buenos Aires, 26 de septiembre de 2004.

31- Diarios *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, Buenos Aires, 19 y 20 de julio de 2008.

zona bonaerense de Pilar que se utilizaban como “*un laboratorio experimental*” para elaborar drogas sintéticas, en particular, metanfetamina³².

En julio de 2008, dos sicarios asesinaron a balazos a dos narcotraficantes colombianos en el estacionamiento del shopping Unicenter, ubicado en la localidad de Martínez, al norte del Gran Buenos Aires. Uno de los acribillados, Héctor Duque Ceballos, alias *Monoteto*, había sido un lugarteniente de Carlos Mario Jiménez, alias *Macaco*, uno de los líderes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), la organización paramilitar dedicada, entre otras cosas, al tráfico de drogas. Macaco lo habría mandado asesinar por venganza ante una traición. El único sobreviviente, Julián Andrés Jiménez Jaramillo, también estaba vinculado a otros hechos y acciones relacionadas con el tráfico internacional y local de drogas ilegales³³.

Al mes siguiente, en agosto, fueron encontrados en un zanjón de General Rodríguez, localidad ubicada en el noroeste de conurbano bonaerense, los cadáveres acribillados y con las manos atadas a las espaldas de Sebastián Forza, Damián Ferrón y Leopoldo Bina³⁴, tres jóvenes vinculados a la mafia que operaba en la industria de medicamentos local y al contrabando de efedrina hacia México. La investigación judicial apuntó a una disputa entre grupos locales por la venta ilegal de efedrina a narcotraficantes mexicanos o a una venganza de los narcotraficantes mexicanos apresados en Ingeniero Maschwitz por la delación que condujo a ese procedimiento³⁵.

En noviembre de 2008, la Policía Federal allanó un depósito en la localidad de San Miguel, al noroeste del Gran Buenos Aires, en el que halló 750 kilos de cocaína y detuvo a dos colombianos y dos mexicanos narcotraficantes que, en el momento del allanamiento, estaban acompañados por el comisario (R) Alberto Molina de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, un teniente primero y un agente de la misma repartición, quienes adujeron que estaban investigando el lugar pero no contaban con orden judicial y sí estaban tomando mate junto con los extranjeros³⁶.

En febrero de 2009, dos sicarios acribillaron a Juan Sebastián Galvis Ramírez, un colombiano vinculado al narcotráfico y al lavado de dinero, en

32- Diario *Página/12*, Buenos Aires, 16 de septiembre de 2008.

33- Diarios *Clarín* y *La Nación*, Buenos Aires, 25 y 26 de julio de 2008; diario *Página/12*, Buenos Aires, 29 y 30 de julio de 2008.

34- Diarios *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, Buenos Aires, 14, 15 y 16 de agosto de noviembre de 2008.

35- Diario *Página/12*, Buenos Aires, 17 de agosto del 2008, 7 de agosto y 22 de diciembre de 2009.

36- Diario *Página/12*, Buenos Aires, 19, 20 y 23 de noviembre de 2009.

la localidad de San Fernando, al norte del Gran Buenos Aires, siguiendo una metodología similar al doble asesinato de narcos colombianos ocurrido en el shopping Unicenter³⁷.

Investigaciones posteriores indicaron que la mayoría de estos hechos están relacionados entre sí. Numerosas pruebas vinculan los asesinatos perpetrados en Unicenter y San Fernando con el triple crimen de General Rodríguez, el desbaratamiento de grupos productores de drogas sintéticas y las grandes incautaciones de cocaína y efedrina³⁸. Y en todos ellos despuntan las deficiencias y/o la protección policial.

Otro tanto ocurre con el negocio criminal articulado en torno del *robo de automóviles y la venta de autopartes*. Al igual que en todo el país, durante 2002, en la Provincia de Buenos Aires se produjo la mayor cantidad de robos de vehículos hasta la actualidad. El fin de la convertibilidad y la devaluación de la moneda nacional generó un fuerte aumento de la demanda de autopartes y repuestos de vehículos, los que eran predominantemente importados y, por ende, se habían encarecido notablemente. Ello, sumado a una elevada legitimación social favorable a la ilicitud y a la adquisición de mercancías robadas, favoreció la conformación de un amplio y complejo mercado minorista de autopartes de vehículos robados. En el ámbito provincial, entre abril y mayo de 2002, el incremento del robo y del hurto de automóviles para la provisión del mercado ilegal de autopartes fue del 60% respecto a igual período de 2001. Según el Centro de Operaciones Policiales de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, durante el año 2000 se produjeron 58.510 robos y hurtos de automotores; en 2001, esa cifra se incrementó levemente llegando a 58.974 hechos registrados, y en 2002 hubo 78.326 casos. El grueso de los robos y hurtos no implicaba la sustracción de autos de alta gama sino, más bien, de vehículos de uso masivo y con una antigüedad de entre 5 y 12 años³⁹. Y el “*corte*” de los autos robados se llevaba a cabo en grandes desarmaderos -legales o ilegales-, cuyo funcionamiento contaba con una manifiesta protección policial y municipal.

Bajo estas condiciones, la criminalidad abocada al robo de vehículos y la venta ilegal de autopartes se expandió de manera inusitada. Según cálculos

37- Diarios *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, Buenos Aires, 24 y 25 de febrero de 2009.

38- Diario *Clarín*, Buenos Aires, 12 de julio de 2009.

39- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, *Estadística delictual*, Centro de Operaciones Policiales, Sección Estadísticas, La Plata, 2000, 2001 y 2002.

oficiales provinciales, durante 2002, fue robada una cantidad de autos que resultó mayor que el número de vehículos nuevos que ingresaron al parque automotor provincial –unos 40.000 autos aproximadamente-, al mismo tiempo que el negocio del robo de los automóviles, su desguace en desarmaderos legales e ilegales y la venta de autopartes en el mercado negro generó una rentabilidad de unos 400 millones de pesos mensuales, según el entonces ministro de Seguridad bonaerense, Juan Pablo Cafiero⁴⁰. Pero al mismo tiempo, durante ese fatídico año, se registró el asesinato de cerca de 2.000 personas en ocasión del robo del automóvil, esto es, casi dos tercios del total de homicidios ocurridos⁴¹.

En este contexto, el Ministerio de Seguridad llevó adelante una eficaz estrategia para frenar este tipo de criminalidad, basada en el control e inspección de los desarmaderos legales y la desarticulación de aquellos que funcionaban clandestinamente, así como de los talleres en donde se desguazaban los automóviles robados, se adulteraba la documentación y se comercializaban ilegalmente las autopartes. En el primer semestre de 2003, se llevaron a cabo unos 600 procedimientos policiales y se detuvo a cerca de 3.200 personas acusadas de intervenir en este negocio ilegal, aunque algunas zonas de fuerte influencia de parte de dirigentes políticos del peronismo bonaerense no fueron objeto de ese accionar⁴². Así y todo, ello generó una sensible reducción del robo y hurto de automóviles. Entre 2004 y 2005, esa merma fue del 25 por ciento.

Pero el negocio ilegal del robo de automóviles y de venta de autopartes se transformó en el conurbano bonaerense. Se desarticulaban los grandes desarmaderos legales e ilegales y, ante la reducción de la demanda de autopartes, el robo se orientó hacia autos más modernos y lujosos que eran “reducidos”-cortados- en talleres menos visibles lo que dio cuenta de una suerte de fragmentación del mercado ilegal de automóviles. Lo que siguió siendo permanente, aunque se adaptó a las nuevas condiciones, fue la protección y regulación policial del negocio. Todo esto, sumado a que, con la llegada de Juan José Álvarez como ministro de Seguridad provincial, se redujeron

40- Diario *Página/12*, Buenos Aires, 13 de julio de 2003.

41- Programa televisivo *PuntoDoc*, Canal América, Buenos Aires, lunes 9 de junio de 2003.

42- Diario *Página/12*, Buenos Aires, 20 de julio de 2003; Verbitsky, Horacio, “Rehenes”, en diario *Página/12*, Buenos Aires, 28 de septiembre de 2003.

a menos de la mitad las inspecciones y los controles de desarmaderos, y nueve veces las clausuras de aquellos que operaban irregularmente, hizo que paulatinamente el robo y hurtos de vehículos comenzara a repuntar, aunque el comercio minorista de autopartes se comenzó a desarrollar a pedido, estos, de manera menos masiva y visible⁴³.

Durante 2006, en la Provincia de Buenos Aires el robo y hurtos de vehículos se incrementó un 9,3%. En la zona oeste del Gran Buenos Aires, el aumento fue del 17,6%, mientras que en la zona norte fue del 6,8% y en la zona sur, del 4,5%⁴⁴. Esta tendencia alcista continuó hasta alcanzar, en 2009, el mayor rango de aumento desde 2002. En el Gran Buenos Aires, el incremento de robos y hurtos de autos fue de 19,9%. El aumento mayor se registró en la zona oeste y, más precisamente, en la localidad de General Rodríguez, donde el incremento fue de 176,6%. En segundo lugar se ubicó la localidad de Luján, con un aumento del 157,42%, y luego Moreno, que tuvo un alza del 59,3%. En la zona sur también la tendencia alcista fue significativa. En Ezeiza, el aumento de robo de autos fue del 107,7%; en Berazategui, del 45%; en Florencio Varela, del 39,3%; en Avellaneda, del 38,2%; en Esteban Echeverría, del 33,9%, y en Lanús, del 32,3%. En la zona norte, las tres localidades donde más aumentó el robo de autos fueron Escobar, con un 89,9%; Pilar, con 57,4%, y General San Martín, 39,5%⁴⁵.

A fines de 2009, la seguidilla de asesinatos en ocasión del robo de los automóviles ocurridos en el Gran Buenos Aires puso en evidencia la persistencia de este emprendimiento criminal, así como su transformación. Los grandes desarmaderos fueron desmantelados entre 2002 y 2003, pero el mercado ilegal de autopartes provistas del robo y hurtos de vehículos tuvo un reflujó significativo durante los últimos años, aunque bajo otras modalidades. A diferencia de otrora, cuando los desarmaderos eran de una enorme envergadura y el negocio era masivo, los “cortes” de vehículos -tanto de baja y mediana gama como los de alta gama- se comenzaron a llevar a cabo en talleres, casas y quintas de pequeña envergadura y de manera sigilosa⁴⁶. La diferencia también estuvo dada por el relajamiento de los controles y la

43- Diario *Página/12*, Buenos Aires, 11 de enero de 2004.

44- Centro de Experimentación y Seguridad Vial, “Robo de vehículos: ¿por qué aumenta?”, en revista *Cesvi*, Buenos Aires, n° 84, 2007.

45- Diario *Crítica*, Buenos Aires, 10 de febrero de 2010.

46- Diario *Clarín*, Buenos Aires, 19 de noviembre de 2009.

desidia oficial ante esta problemática criminal. Fabián Pons, gerente general del Centro de Experimentación y Seguridad Vial, señaló al respecto: *“Mutó el formato de los desarmaderos: antes estaban en grandes galpones visibles y ahora son pequeños talleres ocultos en villas o casaquintas del segundo cordón del conurbano”*. Y añadió que en la Provincia de Buenos Aires *“no hay controles sobre los desarmaderos clandestinos”* y esa *“falta de control no es sólo responsabilidad de la policía, sino también de los municipios”*⁴⁷. En definitiva, aquellos hechos también pusieron al descubierto, una vez más, el amparo policial a este negocio criminal, sin el cual su crecimiento y mutación no hubiera sido posible.

La trata de personas para la explotación sexual mediante el ejercicio compulsivo de la prostitución constituye un negocio criminal de amplia expansión en la Provincia de Buenos Aires y en el que, al igual que el narcotráfico y el robo de automotores, se ha articulado en torno de la expansión de un mercado diversificado y de la tutela y regulación policial.

Como sucede en el resto del país, en el ámbito provincial hay un claro predominio de la trata de personas provenientes del interior del país. En menor medida, existe la trata internacional de personas, en particular, procedentes de Paraguay. La Provincia de Buenos Aires es básicamente un lugar de destino de la trata nacional e internacional. El engaño constituye la principal modalidad de captación de las mujeres explotadas, pero también es recurrente el secuestro de las mismas, las que, en general, son *“mujeres mayores y menores de edad de origen humilde que viven en zonas muy pobres, con precario nivel educativo, lo que reduce sus posibilidades laborales, y un entorno familiar inestable y no contenedor”*. Las redes criminales encargadas de la reproducción de esta actividad ilícita están constituidas por los dueños y regentes de los locales de explotación, los reclutadores y los proxenetas, pero su accionar y su expansión es posible por los *“actores secundarios que facilitan la labor de los primeros”*, esto es, *“los representantes del poder político, judicial y de las fuerzas de seguridad, empleados de agencias de viaje, de remises, de teléfonos celulares”*. En las investigaciones judiciales se observa con claridad la implicancia recurrente de *“funcionarios públicos y políticos”*, en particular, de la policía, sea en la participación directa en la *“gestión de locales*

47- Diario *Clarín*, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2009.

dedicados a la explotación sexual de víctimas de trata”, o por la “*inacción*” oficial materializada en la ausencia de controles de la problemática, el aviso y el resguardo de los dueños de prostíbulos y el rechazo a la toma de denuncias⁴⁸.

Intersecciones entre la criminalidad común y organizada: dilemas y desafíos

En la Provincia de Buenos Aires, el significativo aumento de la *criminalidad común* y, en ese marco, de la violencia criminal entre 1990 y 2002, así como su sensible caída a partir de 2003, es coincidente con el aumento y el descenso del deterioro de la situación social de pobreza e indigencia y la marginalidad urbana. Todo indicaría que, en un sentido predominante, estas condiciones sociales han incidido de alguna manera en los vaivenes observados de las tendencias delictuales, en particular, en los delitos contra la propiedad y, específicamente, en los robos comunes y con violencia.

Las tendencias criminales observadas en la primera parte de este trabajo no parecen estar vinculadas de manera directa con la pobreza y la indigencia. Lo que, por cierto, pareció dar lugar a la conformación de situaciones de violencia y, en su marco, de delincuencia violenta es la *desigualdad social extrema* existente en determinados ámbitos urbanos aceleradamente desagregados y deteriorados y, en cuyo contexto durante las dos últimas décadas se fueron desarrollando un abarcador proceso de rápida *marginación* de gran parte de la población de estos lugares. Asimismo, como puede apreciarse en el *excursus* que está en la última parte del presente trabajo, la caída de la pobreza y la indigencia no redundó en el declive de la alta marginalidad urbana. De hecho, entre 2001 y 2006, la cantidad de villas y asentamientos precarios se duplicaron, al igual que la población que habitaba estos espacios. En ellos, sí se han constatado elevados niveles de violencia delictiva, pero que tienen a esa misma población como la principal víctima. Desde luego, la creciente situación de marginalidad extrema de vastos sectores pobres, fundamentalmente de jóvenes desocupados, y la profunda y acelerada polarización social dada en determinados ámbitos urbanos, como los existentes en el Gran Buenos Aires,

48- Organización Internacional para las Migraciones, *Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en la Argentina, Chile y Uruguay*, OIM, Buenos Aires, diciembre de 2006. Al respecto, véase también de la OIM, *Nuevo escenario en la lucha contra la trata de personas en la Argentina. Herramientas para la persecución del delito y asistencia a sus víctimas*, OIM/Ministerio Público de la República Argentina, Buenos Aires, 2009.

han contribuido a crear y reproducir relaciones signadas por la violencia interpersonal, tanto en el ámbito familiar como en el espacio barrial. Ello, en efecto, ha favorecido el aumento de los delitos violentos, muy particularmente en aquellos *espacios altamente favelizados* en los que las actividades criminales forman parte del ámbito cotidiano.

Ahora bien, este conjunto de factores no está entre las principales causas de la enorme expansión y diversificación de las actividades propias de la *criminalidad organizada* que se ha observado específicamente en el Gran Buenos Aires. El tráfico y comercialización de drogas ilegales, el robo de vehículos para su posterior desguace en los desarmaderos y la venta ilegal de autopartes, la prostitución asentada en la trata de personas y de su explotación sexual, así como otras iniciativas propias del crimen organizado, se han estructurado sobre la base de mercados ilegales de bienes y servicios que han tenido una creciente demanda de consumo y cuya estructuración ha conllevado la conformación de complejas empresas económicas de carácter criminal que no se expandieron como consecuencia de la alta marginalidad urbana sino, más bien, de la *demandasocial de esos bienes y servicios* y de la *regulación policial*⁴⁹, todo ello en un contexto caracterizado por las deficiencias y/o las connivencias judiciales y el desinterés político ante la problemática criminal y de la seguridad. Dicho de otro modo: *los factores determinantes del despliegue y expansión de los mercados ilegales estructurados en el ámbito provincial y de las redes criminales que los abastecen y reproducen están dados tanto por la sostenida demanda social de productos y servicios resultantes de un conjunto de actividades ilícitas, como por la connivencia y protección policial* orientada a receptor el grueso de los fondos que engrosan el sofisticado sistema de recaudación ilegal de dinero que financia parte de la institución y de su cúpula directiva⁵⁰.

49- La *regulación policial del delito* comprende una combinación de acciones aparentemente contradictorias pero que, en verdad, son complementarias entre sí. Por un lado, *permite* una cierta criminalidad mediante un pacto manifiesto o tácito con los delincuentes en el que se acuerda *cómo y cuándo* se llevan a cabo las actividades ilícitas pactadas o impuestas. Dicho de otro modo, se establece *cuánto* delito se tolera; se determina la *envergadura delictiva* admitida a los fines de que el negocio se desenvuelva o prolifere sin que se ponga en tela de juicio el dominio material y simbólico de la policía en el espacio de la regulación. También, *protege* a esa criminalidad de las interferencias constrictivas u obstruccionistas resultantes del accionar de otras instituciones policiales o de seguridad o de otros grupos delictivos competidores. Por otro lado, la *regulación policial del delito* también comprende la *desarticulación* o *represión* eficiente de ciertas actividades criminales, cuando resulta necesario. Y ello ocurre cuando es imprescindible desarticular el accionar de grupos delictivos que rivalizan o compiten con los criminales aliados o cuando hay que ponerle coto a las actividades que devalúan o ponen en jaque el negocio delictivo permitido. También ello sucede cuando las redes delictivas protegidas incumplen el pacto o resultan deficitarias en el cometido de desarrollar las actividades criminales reguladas en los términos impuestos por la policía.

50- Al respecto, véase Dutil, Carlos y Ragendorfer, Ricardo, *La Bonaerense. Historia criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*, Planeta, Buenos Aires, 1997; Andersen, Martín Edwin, *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*,

Ahora bien, pese al crecimiento de la criminalidad organizada, las redes y grupos delictivos que operan en el ámbito provincial son de estructuración acotada, es decir, no cuentan con una articulación organizacional compleja y diversificada ni con un grado de desarrollo económico significativo. En este contexto, no poseen autonomía organizacional y operacional respecto de la regulación de la policía bonaerense y, en consecuencia, no sustentan una capacidad al menos embrionaria de cooptación o control directo o indirecto del sistema institucional de persecución penal -fiscales, jueces y policías- y/o de las estructuras de gobierno encargadas de la seguridad pública, ni pueden llevar a cabo estrategias de contestación armada contra el Estado.

Dentro de estos emprendimiento delictivos, el vínculo con la criminalidad común es *parcial* y *episódico*. Ese vínculo no va más allá del desarrollo de parte de delincuentes comunes -amateurs o profesionales- de ciertas labores acotadas dentro del universo de actividades propias de los emprendimientos de la criminalidad organizada, s como, por ejemplo, la distribución minorista y venta de estupefacientes o el robo de vehículos para su corte. Y sólo en algunos casos muy específicos la criminalidad organizada sirve como andarivel para la profesionalización de delincuentes comunes. En este marco, no se vislumbra una relación de mutua dependencia y/o determinación. Vale decir, la criminalidad común no parece estar traccionada por el influjo de la delincuencia organizada.

Al igual que en el resto del país, en la Provincia de Buenos Aires la modalidad predominante de abordaje político de la seguridad pública desde la instauración democrática ha supuesto una suerte de *desgobierno político y policialización de los asuntos de la seguridad pública* mediante el cual se produjo la delegación de parte de las autoridades superiores del gobierno de la gestión política de la seguridad a las cúpulas de las instituciones policiales y la asunción fáctica de éstas a dichas responsabilidades y del autogobierno de sus propias agencias⁵¹.

Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2001; Stanley, Ruth, “Violencia policial en el Gran Buenos Aires: ¿necesita el neoliberalismo una policía brava?”, en Bodemer, Klaus, Kurtenbach, Sabine y Meschkat, Klaus (eds.); *Violencia y regulación de conflictos en América latina*, Nueva Visión / Adlaf / HBS, Buenos Aires, 2001. He abordado esta cuestión en Saín, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002, y, *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008. Véase también Latorraca, Martín; Montero, Hugo, y Rodríguez, Carlos, “Política y corrupción policial”, en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, mayo de 2003.

51- He trabajado ampliamente esto en Saín, Marcelo Fabián, *El Leviatán azul...*, op.cit.

La excepción a estas tendencias generales estuvo dada por las dos gestiones de Carlos Arslanián al frente del Ministerio de Seguridad provincial, entre 1998 y 1999 y entre 2004 y 2007, respectivamente. El actual gobernador Daniel Scioli, principal referente del kirchnerismo en el ámbito provincial y uno de los referentes políticos de la derecha argentina, ha encarado, desde el inicio de su gestión en diciembre de 2007, un proceso de contrarreforma tendiente a desandar los pilares institucionales establecidos por Arslanián. Su ideario se asienta en la proclamación del “endurecimiento” de la respuesta estatal al delito y en el gobierno policial de la seguridad. En este contexto, la problemática delictiva ha crecido y se ha ido expandiendo, en particular, las modalidades abordadas de la criminalidad organizada y los mercados ilegales reproducidos por aquéllas.

En este contexto, la reversión de esta forma policialista de gestión debe partir de un objetivo de fondo: *construir gobernabilidad política donde actualmente no la hay*, esto es, en la *gestión de los asuntos de la seguridad pública*. Está probado que las cúpulas policiales, a las que se les delegaron históricamente las tareas de controlar el delito sin más, no sólo son incapaces de apropiarse, en un sentido democrático y eficiente, de estos asuntos, sino que forman parte del problema porque, como se observó, llevan adelante la regulación policial de delitos rentables y se despreocupan de los temas que a la ciudadanía le atañen. La repolitización de la gestión de la seguridad pública requiere -muy sintéticamente- de tres ejes: 1) fortalecer las *estructuras de gestión política de la seguridad* -Ministerio de Seguridad-, dotándolas de áreas especializadas en la planificación estratégica del sector y en la conducción de los instrumentos sociales y policiales de intervención para la prevención y control de los delitos; 2) conformar amplios *dispositivos de gestión social de la seguridad* que apunten a llevar a cabo estrategias de inclusión y de prevención social de conflictos y delitos, todo ello específicamente abocado a intervenir en las situaciones sociales, culturales y económicas de riesgo que favorecen o alientan la comisión de delitos, y 3) llevar a cabo un proceso serio y profundo de *reforma policial*, apuntando a conformar instituciones eficientes y sin los bolsones de corrupción que atraviesan a las actuales policías.

Excurso

Marginalidad urbana y violencia en la Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires cuenta con una extensión territorial de 307.571 km². Ello equivale a un poco menos que la extensión territorial de Polonia; un poco más que la de Italia; más del doble que la de Nicaragua; el triple que la de Islandia o la de Guatemala, y siete veces más que la de los Países Bajos. Según el último censo poblacional llevado a cabo en 2001, por entonces era habitada por 13.827.203 de personas, es decir, un 9,8% más que en 1991⁵². Pero en 2008 esa población se incrementó y paso a ser de 15.052.177 habitantes⁵³.

Asimismo, la Provincia de Buenos Aires tiene una significativa diversidad institucional, demográfica y regional. Cuenta con cinco regiones o aglomerados estructurados en torno de grandes ciudades y polos urbanos cuyo desarrollo tiene injerencia directa en el desenvolvimiento económico de los partidos circundantes a aquéllos. El más importante de esos aglomerados es el llamado *Gran Buenos Aires*, compuesto por los 24 distritos municipales que contornean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sede territorial del gobierno federal y, por ende, sirve como Capital Federal. En cuanto a la envergadura demográfica y económica, le siguen el *Gran La Plata*, integrado por la ciudad capital de la Provincia -La Plata- y los partidos municipales circundantes a la misma; Bahía Blanca y los partidos municipales asociados al polo petroquímico y al puerto local; San Nicolás, junto a los partidos bajo la influencia de la industria siderúrgica y la metal-mecánica asociada aguas abajo, y Mar del Plata, relacionada con la industria turística, pero con una enorme diversidad económica -industria textil, pesquera y otras-⁵⁴.

52- Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Censo nacional de población, hogares y vivienda*, Buenos Aires, 2001.

53- Indec, *Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015*, Buenos Aires, Serie Análisis Demográfico, N° 31, 2005. Las proyecciones poblacionales efectuadas en este estudio se realizaron sobre la base de los datos del Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda llevado a cabo en 2001. En adelante, en el presente trabajo, tendremos en cuenta las proyecciones poblacionales correspondientes a 2008.

54- Mezza, Nadina y Ocaranza, Alejandro, *Mapa de pobreza e indigencia. Provincia de Buenos Aires*, Instituto Nacional de

El *Gran Buenos Aires* constituye el aglomerado más extenso y complejo de la Provincia de Buenos Aires. Ocupa, en su conjunto, unos 3.627 km², es decir, apenas el 1,17% del territorio provincial. Pero allí habitan 9.420.256 personas, que equivalen al 62,6% de la población provincial y casi un cuarto de la población nacional. Sólo unas 5.631.921 personas viven en el resto de la provincia. De este modo, en el Gran Buenos Aires existe una densidad poblacional de 2.597,2 habitantes por km², mientras que en el resto de la provincia dicha densidad es de 18,5 habitantes por km². A simple vista parecen dos mundos sociales diferentes, y lo son si, además, se tiene en cuenta las condiciones de vida de sus respectivas poblaciones⁵⁵.

En el 2000, el 17,6% de la población del Gran Buenos Aires -es decir, más de 1.500.000 personas- poseía las necesidades básicas insatisfechas, o sea, tenía problemas de hacinamiento, habitaba en viviendas inconvenientes o inapropiadas, atravesaba por condiciones sanitarias y escolares deficientes y, dado el alto grado de desocupación permanente existente entre sus componentes, detentaba una baja capacidad de subsistencia en comparación con otros estratos sociales⁵⁶. No obstante, en 2001 y 2002, durante los cuales la Argentina atravesó por la más profunda crisis económica y social de las últimas décadas⁵⁷, el deterioro y la desagregación social vivida por estos mismos sectores sociales han sido más profundos aún. En mayo de 2002, el 49,7% de la población del Gran Buenos Aires vivía bajo la línea de pobreza, mientras que el 22,7% de esa misma población vivía bajo la línea de indigencia o pobreza extrema. En octubre de ese mismo año, los niveles de pobreza e indigencia crecieron más aún, alcanzando el 54,3 y el 24,7%, respectivamente. En mayo de 2003, se redujo tenuemente la pobreza al 51,7% de la población, pero creció la indigencia al 25,2 por ciento.⁵⁸

Tecnología Industrial (INTI), septiembre de 2009.

55- Indec, *Censo nacional...*, op.cit.

56- *Ibid.* Si a esta situación se la compara con la brecha de pobreza existente a comienzos de los 90 se puede apreciar que el deterioro social de la población del Gran Buenos Aires resulta un proceso de larga data. En mayo de 1991, el 21,8 % de los hogares del Gran Buenos Aires vivía en situación de pobreza. En mayo de 2003, los hogares pobres de la región ascendieron al 39,4 %, es decir, casi el doble.

57- Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Emecé, Buenos Aires, 2007, cap. 9; Rapoport, Mario, "La economía en la crisis de 2001. Causas y consecuencias", en *Cuadernos Argentina Reciente*, Buenos Aires, n° 3, diciembre de 2006; y Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín, *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo Veintiuno Editores de Argentina, Buenos Aires, 2010, cap. 4.

58- Indec, *Encuesta Permanente de Hogares*, Buenos Aires, 2003.

Desde entonces, la Argentina atravesó por un período de elevado crecimiento económico y de reducción de la desocupación y la subocupación. Ello generó una importante reducción de los niveles de pobreza e indigencia en los centros urbanos del país y, en particular, en el Gran Buenos Aires, aunque igualmente se mantuvieron elevados en términos históricos. En el primer semestre de 2005, el 45,1% de la población del Gran Buenos Aires era pobre y el 15,3% era indigente, mientras que en el segundo semestre de 2008, el 17,8% de esa población era pobre y el 4,7% era indigente⁵⁹, alcanzando los mismos niveles existentes en la primera mitad de la década del 90, cuando las políticas de reformas neoliberales, los ajustes estructurales y la desocupación signaban la economía y la sociedad del país.

De todos modos, más allá de la envergadura de estos procesos sociales, la pobreza y la indigencia en el ámbito bonaerense adquirieron nuevas formas y expresiones, tornándose más complejas y heterogéneas. En el primer cordón del Gran Buenos Aires, los segmentos pobres de la población llevan décadas habitando los mismos lugares de residencia -actualmente mucho más desmejorados y fuertemente pauperizados que en otrora-, y su aglutinamiento en ellos impidió el asentamiento de la nueva oleada de pobres provenientes del interior de la provincia y del país durante los últimos años. En el segundo cordón, a la población pobre tradicional se le han incorporado los nuevos pobres asentados generalmente en terrenos inapropiados para habitar. En el tercer cordón, conformado por otros siete municipios circundantes de los 24 mencionados anteriormente, se fueron conformando asentamientos compuestos por los inmigrantes internos tardíos, mucho más pobres que en los aglomerados anteriores y en situación de mayor marginalidad, los que conviven con grupos de pobreza y marginalidad extrema conformada por migrantes de los tres cordones anteriores y de la propia Ciudad de Buenos Aires⁶⁰.

Una gran parte de la población pobre e indigente del Gran Buenos Aires habita numerosas *villas y asentamientos precarios*, que configuran *espacios altamente marginalizados* y delimitan una “*territorialidad*” particular en la que, al compás del marcado deterioro de sus condiciones de vida, los lazos sociales tradicionales

59- Ibíd, Buenos Aires, 2005 y 2008.

60- Svampa, Maristella, *La sociedad excluyente...*, op.cit.

se han ido quebrando. Ello resultó de una serie de transformaciones económicas y sociales que, a su vez, derivaron de tres procesos simultáneos. En primer lugar, la expansión del *desempleo estructural*, es decir, el desempleo masivo y permanente de la mayoría de los habitantes de estos conglomerados, generando una suerte de alta vulnerabilización y precarización sociolaboral de los mismos. En segundo término, la relegación de esos habitantes a *lugares y barrios desposeídos* de recursos públicos y privados básicos y *altamente expoliados* desde el punto de vista medioambiental y su creciente aislamiento o *“insularización”*. Y, finalmente, la expansión de la *estigmatización negativa* creciente de esos habitantes y espacios en la vida cotidiana y en el discurso público, proyectándolos como *clases y espacios peligrosos*, violentos y pasibles, en consecuencia, de un disciplinamiento punitivo severo⁶¹.

La violencia y el dominio coactivo del crimen signan la cotidianeidad de estos territorios socialmente relegados. El temor corriente de sus habitantes a aquella violencia que los tiene como principales víctimas, la estigmatización negativa frente al resto de la sociedad y la alta conflictividad existente en los planos individual y grupal, son moneda corriente en ellos. A su vez, la presencia estatal en estos ámbitos es ocasional y parcial. Supone un doble juego de distribución esporádica de recursos materiales escasos y de intervenciones policiales meramente represivas, regularmente abusivas y hasta conniventes y regulatorias de las actividades delictivas allí desarrolladas. Los lugareños son, así, víctimas de la marginalidad social y económica, de la violencia delictiva y, casi siempre, del accionar policial que no discrimina al delincuente del vecino honesto y que en numerosas ocasiones alienta al delito⁶².

Pese al descenso de la pobreza e indigencia producido entre 2003 y 2007, el crecimiento de las villas y los asentamientos precarios en el Gran Buenos Aires fue elevadísimo. En 2001, en esta región existían 376 villas

61- Para analizar los patrones y tendencias de la *nueva marginalidad urbana*, véase Wacquant, Loïc, *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado, Siglo XX* Editores, Buenos Aires, 2007, pp. 40 y ss.; Ziccardi, Alicia, “Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI”, en Ziccardi, Alicia (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*, Clacso Ediciones / Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2008. Para el caso bonaerense, véase Soldano, Daniela, “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socioespacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”, en Ziccardi, Alicia (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza...*, op.cit.

62- Puex, Natalie, “Las formas de la violencia en tiempos de crisis: una villa miseria del conurbano bonaerense”, en Isla, Alejandro y Miguez, Daniel (coords.), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los 90*, Editorial de las Ciencias y Flacso-Argentina, Buenos Aires, 2003.

y asentamientos habitados por 594.781 personas, mientras que, en 2006, totalizaban 796 villas y asentamientos habitados por 936.855 personas, casi el doble que entonces⁶³. Ahora bien, sólo en un centenar de estos territorios se ha desarrollado durante los últimos años una suerte de *favelización*⁶⁴, en cuyo marco ciertos grupos y bandas criminales controlan el lugar y despliegan sus labores delictivas predominantemente basadas en la distribución y venta de drogas ilegales dentro y fuera de estos verdaderos *guetos* y en el desarrollo de una serie de delitos conexos, como los asaltos calificados y hasta los secuestros de personas. En su interior y en los barrios y zonas lindantes se concentra la mayor cantidad de hechos de violencia y de actos delictivos, en particular, la mayor cantidad de homicidios dolosos.

Por su parte, durante la última década, en las mismos espacios territoriales ocupados por estos aglomerados altamente marginalizados se han construido prolíficamente las urbanizaciones cerradas –generalmente llamadas *countries* y/o *barrios privados*–, habitadas por sectores de la clase media alta y clase alta que, pese a la cercanía física con los asentamientos pobres de la zona, se encuentran aislados y son intencionalmente segregados de aquéllos⁶⁵. De este modo, a los *guetos de pobres e indigentes* se les sumaron los *guetos de ricos y adinerados*, todo lo cual ha hecho que el Gran Buenos Aires se asemeje a otras ciudades de América Latina y se diferencie dramáticamente de aquella sociedad local signada durante los años 50 y 60 por altísimos niveles de empleo e integración social.

63- Cravino, María Cristina, Del Río, Juan Pablo y Duarte, Juan Ignacio, *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el área metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*, ponencia presentada en el XIV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1-4 de octubre de 2008. Para un buen estudio interdisciplinario sobre las villas, asentamiento y urbanizaciones precarias de la región metropolitana de Buenos Aires, véase Cravino, María Cristina (org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2008.

64- Con este concepto se intenta hacer una analogía general con el proceso secular de formación de “favelas” en Río de Janeiro. El proceso descrito en el Gran Buenos Aires posee tendencias semejantes a aquellas que signaron la conformación y situación sociológica de las favelas cariocas, más allá de las significativas diferencias que resultan de dos configuraciones sociales, económicas, culturales y políticas sustancialmente distintas. Para ello, véanse dos excelentes trabajos de los destacados colegas brasileños: Zaluar, Alba y AlvitoL, Marcos, *Um século de favela*, FGV Editora, Río de Janeiro, 1998; y Zaluar, Alba, *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*, FGV Editora, Río de Janeiro, 2004. Véase también Pereira Leite, Márcia, “Pobreza y exclusión en las favelas de Río de Janeiro”, en Ziccardi, Alicia (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza...*, op.cit.

65- Para un trabajo pionero acerca de la conformación y configuración de las urbanizaciones cerradas, véase Svampa, Maristella, *Los que ganan: la vida en los countries y barrios privados*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2001.

Esta compleja situación no solamente podría explicarse a partir del proceso de transformación social iniciado desde mediados de los 70 -profundizado en los 80 y ampliado en los 90- y que estuvo signado por el empobrecimiento de vastos sectores medios y la extrema pauperización de los sectores populares. Ello también fue una consecuencia del fracaso de un conjunto de políticas de corte asistencial y marcadamente clientelísticas que, sin perspectiva productiva de ninguna índole, atenuaron tal proceso pero no lograron revertirlo. A lo largo de la década pasada, los réditos políticos de tales manejos fueron importantes para el *Partido Justicialista (PJ)* de la Provincia de Buenos Aires ya que, de este modo, consiguió estructurar una base electoral sólida y permanente⁶⁶. Pero la consecuencia de ello ha sido la configuración de una sociedad más fragmentada, polarizada y profundamente empobrecida, todo lo contrario del ideario de justicia social proclamado históricamente por el peronismo en la Argentina.

En este complejo contexto social, se produjo una *transformación notable del fenómeno delictivo* en la Provincia de Buenos Aires. No sólo aumentaron sensiblemente los hechos delictivos registrados, la población victimizada -denunciante y no denunciante- y la sensación social de inseguridad y desprotección. También se expandieron los emprendimientos criminales de la delincuencia organizada y la estructuración de cierto comercio ilegal de mercancías y servicios.

Bibliografía

Alarcón, Cristian (2003), *Cuando me muera quiero que me toquen cumbia. Vidas de pibes chorros*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

Alba y Alvitolo, Marcos (1998), *Um século de favela*. FGV Editora, Río de Janeiro.

Andersen, Martin Edwin (2001), *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

66- Auyero, Javier, "Evita como performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires", en Auyero, Javier, *Favores por votos. Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*, Losada, Buenos Aires, 1997, y Auyero, Javier, *La política de los pobres. Prácticas clientelistas*, Manatí, Buenos Aires, 2001.

Auyero, Javier (1997), “Evita como performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires”. En Auyero, Javier, *Favores por votos. Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. Losada, Buenos Aires.

Auyero, Javier (2001), *La política de los pobres. Prácticas clientelistas*. Manantial, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010), *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Siglo Veintiuno Editores de Argentina, Buenos Aires, cap. 4.

Barbano, Rolando, “Los narcos en el espejo”. En revista *Viva*, diario *Clarín*, Buenos Aires, 29 de junio de 2003.

Ciafardini, Mariano (2006), *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*. Ariel, Buenos Aires.

Dutil, Carlos y Ragendorfer, Ricardo (1997) *La Bonaerense. Historia criminal de la policía de la Provincia de Buenos Aires*. Planeta, Buenos Aires.

Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps.) (2002), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Manantial, Buenos Aires.

Isla, Alejandro y Miguez, Daniel (coords.) (2003), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Editorial de las Ciencias y Flacso-Argentina, Buenos Aires.

Kessler, Gabriel (2002), “Entre fronteras desvanecidas. Lógica de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes”. En Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Manantial, Buenos Aires.

Kessler (2004), *Sociología del delito amateur*. Paidós, Buenos Aires.

Kessler (2010), “Presunción generalizada de peligrosidad”. En *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires, nro. 129.

Kessler (2009), *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Latorraca, Martín, Montero, Hugo y Rodríguez, Carlos (2003), “Política y corrupción policial”. En *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires.

Martini, Stella y Pereyra, Marcelo (comps.) (2009), *La irrupción del delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política*. Editorial Biblos, Buenos Aires.

Mezza, Nadina y Ocaranza, Alejandro (2009), *Mapa de pobreza e indigencia. Provincia de Buenos Aires*. Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Míguez, Daniel (2002), “Rostros del desorden. Fragmentación social y la nueva cultura delictiva en sectores juveniles”. En Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Manantial, Buenos Aires.

Míguez, Daniel (2004), *Los pibes chorros. Estigma y marginación*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

Míguez, Daniel (2009), *Los pibes chorros y Delito y cultura. Los códigos de la ilegalidad en la juventud marginal urbana*. Biblos, Buenos Aires.

Pereira Leite, Marcia (2008), “Pobreza y exclusión en las favelas de Río de Janeiro”, en Ziccardi, Alicia (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Clacso Ediciones / Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Rapoport, Mario (2006), “La economía en la crisis de 2001. Causas y consecuencias”. En *Cuadernos Argentina Reciente*, Buenos Aires, n°3.

Rapoport, Mario (2007), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Emecé, Buenos Aires, cap. 9.

Sahade, Javier (2010), “La historia de Luciano Arruga: nacer desaparecido”, en revista *La Pulseada*, La Plata, n° 77. Véase también: Diario *Página/12*, Buenos Aires, 29 de marzo, 15 de abril y 2 de agosto de 2009.

Sain, Marcelo Fabián (2002), *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Sain, Marcelo Fabián (2009), *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires.

Santiago, Fernando (2001), “*Chicos malos*”. *Juventud, precariedad y delito*. Instituto del Conurbano / Documento de Trabajo n° 22. Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel.

Soldano, Daniela (2008), “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socioespacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”. En Ziccardi, Alicia (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Clacso Ediciones / Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Stanley, Ruth (2001), “Violencia policial en el Gran Buenos Aires: ¿Necesita el neoliberalismo una policía brava?”. En Bodemer, Klaus, Kurtenbach, Sabine y Meschkat, Klaus (eds.), *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*. Nueva Visión / Adlaf / HBS, Buenos Aires.

Svampa, Maristella (2001), *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*. Editorial Biblos, Buenos Aires.

Verbitsky, Horacio, “Rehenes”. *Diario Página/12*, Buenos Aires, 20 de julio de 2003; y en *diario Página/12*, Buenos Aires, 28 de septiembre de 2003.

Wacquant, Loïc (2007), *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado*. Siglo XX Editores, Buenos Aires, pp. 40 y ss.

Zaluar, Alba (2004), *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. FGV Editora, Río de Janeiro.

Ziccardi, Alicia (2008), “Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI”. En Ziccardi, Alicia (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Clacso Ediciones / Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Resumen

En la Provincia de Buenos Aires, y particularmente en el Gran Buenos Aires, los delitos crecieron significativamente durante las dos últimas décadas. No sólo se expandió la criminalidad común sino también la criminalidad organizada. Ambas problemáticas constituyen fenómenos disímiles aunque en algunos aspectos se hallan relacionados. Este trabajo intenta explicar ambos tipos de delitos a partir de datos precisos y de casos particulares, y sobre todo, teniendo en cuenta los dilemas y desafíos que estos fenómenos presentan para el desarrollo de las políticas de seguridad pública en la Provincia de Buenos Aires.

Palabras clave: Criminalidad común - Criminalidad organizada – Seguridad pública – Provincia de Buenos Aires

Abstract

In the Province of Buenos Aires, and particularly in Gran Buenos Aires, crime rose significantly during the last two decades. Not only the common crime has expanded but also the organized crime. Both problematics are disparate phenomena although in some respects they are related. This paper attempts to explain both types of crimes based on accurate data and individual cases, and especially considering the dilemmas and challenges that these phenomena presents for the development of public security policies in the Province of Buenos Aires.

Keywords: Common crime - Organized crime - Public security - Province of Buenos Aires

Hacia una doctrina de inteligencia criminal

► José Manuel Ugarte ► Doctor de la Universidad de Buenos Aires, en la cual se desempeña como profesor adjunto regular y docente de posgrado. Es, asimismo, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica de Santiago del Estero, profesor de la Escuela Superior de Prefectura Naval Argentina, del Curso de Especialización en Gestión para la Defensa (Untref-Edena), de la maestrías en Seguridad Pública del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina, y en Derecho Administrativo de la Universidad Abierta Interamericana, así como de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (Ecae).

¿Por qué y para qué es necesaria una doctrina de inteligencia criminal?

La *inteligencia criminal* -estrictamente, *inteligencia sobre el delito*- es una de las ramas de la actividad de seguridad pública de mayor desarrollo en los últimos años, en muy diversos países.

En la Argentina aún se advierten significativas confusiones al respecto. No la menor, por cierto, es considerarla parte de la actividad de inteligencia en sentido estricto, tal como lo hace la Ley 25.520 de *inteligencia nacional* (artículo 2º, numeral 3) y como lo han hecho -en buena medida a su influjo- los restantes países latinoamericanos, muy a diferencia de otros que se encuentran entre los poseedores de mayor desarrollo institucional en esta materia que, sin perjuicio de la necesaria colaboración entre las actividades de inteligencia y de seguridad pública y la mayor cercanía existente entre ambas en los últimos tiempos, han sabido mantener la diferencia observable entre ellas, que se refleja en su regulación en normas diversas, bajo conducciones estatales y controles diversos¹.

1- La apuntada característica argentina y latinoamericana no se encuentra en otros países –que están entre aquellos de mayor desarrollo en inteligencia criminal y que poseen un significativo desarrollo institucional en materia de conducción y control de la actividad de inteligencia-, naciones que, en este aspecto, han sabido mantener una clara distinción entre la *actividad de inteligencia* y la *actividad policial*. Es el caso del Reino Unido, cuyos organismos de inteligencia –el *Servicio Secreto de Inteligencia* (MI6), el *Servicio de Seguridad* (MI6) y el *Cuartel General de Comunicaciones* (GCHQ)– están regulados en la *Ley de los Servicios de Inteligencia de 1994* y sus modificatorias, que también estableció su órgano de control externo parlamentario, la *Comisión de Inteligencia y Seguridad* (sin perjuicio de los múltiples controles existentes en el seno del órgano ejecutivo), mientras que la *inteligencia criminal* es regida por las *Leyes de la Policía de 1997*, de la *Policía e Investigación Criminal de 2001*, de *Reforma Policial de 2002* y *sobre Delito Serio y Organizado* y *Policía de 2005*. Australia, donde la *Ley de los Servicios de Inteligencia de 2001* y sus modificatorias rige la actividad del *Servicio Secreto de Inteligencia de Australia* (ASIS), de la *Organización Australiana de Inteligencia de Seguridad*

De todos modos, ante la vigencia actual de la Ley 25.520, no cabe sino atenerse a sus disposiciones y en consecuencia considerar a la *inteligencia criminal* como parte de la *inteligencia*, tal como lo establece la citada norma.

Aunque la *inteligencia criminal* ha constituido desde siempre parte de la actividad de seguridad pública, en los últimos tiempos tuvo lugar su evolución doctrinaria y legal, al surgir importantes estructuras dedicadas a su práctica y comprenderse cabalmente su importancia para enfrentar los actuales desafíos de la seguridad pública.

El auge actual de la *inteligencia criminal* tiene lugar por la creciente percepción de que el conocimiento que el policía tiene resulta hoy notoriamente insuficiente ante la delincuencia, el creciente perfeccionamiento del delito y, muy especialmente, el auge del delito organizado y su frecuente carácter interjurisdiccional. El agente policial conoce como nadie su barrio o el lugar en el que debe actuar, las personas respecto de las que deberá actuar, las capacidades y recursos con que cuenta su comisaría, precinto o destacamento para enfrentar al delito, quiénes son y cómo actúan los delincuentes de su barrio o área. Además tienen un vasto conocimiento derivado de los registros de antecedentes criminales y policiales con que cuentan la mayoría de los países y la experiencia policial acumulada de los casos en que debió intervenir. Toda esta preparación y experiencia no es por estos días suficiente para enfrentar a la actividad criminal.

(ASIO), de la *Organización de Inteligencia de Imágenes y Geospacial para la Defensa (DIGO)* y de la *Dirección de Inteligencia de Señales para la Defensa (DISD)*, así como sus controles fundamentales, el *Inspector General de Inteligencia y Seguridad*, y la *Comisión de Inteligencia y Seguridad*, mientras que la inteligencia sobre el delito se rige por la *Ley de la Comisión Australiana sobre el Delito*, que controla el funcionamiento de su organismo fundamental de inteligencia sobre el delito, la *Comisión Australiana sobre el Delito*, y la coordinación existente entre las policías y dicho organismo; en Canadá, donde el organismo civil fundamental de inteligencia del país, el *Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad*, se rige por la *Ley del Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad*, que también prevé los controles existentes a su respecto, el *Inspector General* y la *Comisión de Revisión de Seguridad e Inteligencia*, sin incluir a su respecto ningún órgano de inteligencia sobre el delito, mientras que en materia de inteligencia sobre el delito, el *Servicio de Inteligencia Criminal de Canadá*, sin base legal hasta el momento, nuclea, sobre la base de la *Real Policía Montada de Canadá*, a dicha institución y a múltiples policías locales para la elaboración de inteligencia sobre el delito, sobre la base de una doctrina uniforme, una interconexión telemática, y significativas capacidades de análisis; también de Italia, cuya actual *Ley del 3 de agosto de 2007 sobre Sistema de Información para la seguridad de la República y nueva disciplina del secreto* contempla a los dos *servicios de informaciones para la seguridad*, la *Agencia de Información y Seguridad Externa (AISE)*, y la *Agencia de Información y Seguridad Interna (AISI)*, así como el órgano de control, coordinación y elaboración de inteligencia en el seno del órgano ejecutivo, el *Departamento de Información para la Seguridad (DIS)*, mientras que la actividad policial, incluyendo la inteligencia relativa al delito, están contempladas en el *Nuevo Ordenamiento para la Seguridad Pública, Ley 121/81*, y sus normas modificatorias y complementarias. Esta nómina podría ser mucho más amplia. Existen también excepciones importantes, como la de Francia, donde la *Dirección Central de Inteligencia Interior*, una de las dependencias de la *Dirección General de la Policía Nacional*, tiene a su cargo la actividad de inteligencia dentro del territorio francés.

El *delito organizado*, destinatario fundamental, pero ciertamente no único, de la *inteligencia criminal*, plantea a la policía, al ministerio público, a los órganos judiciales y al sistema penitenciario el desafío representado por la *organización o empresa criminal*, dotada frecuentemente de medios técnicos sofisticados capaces de incluir elementos técnicos de espionaje intrusivos, armamento de significativo poder de fuego e importantes recursos económicos que pueden ser puestos en juego para corromper políticos y jueces y hasta para infiltrar las propias instituciones policiales. También suelen contar con negocios lícitos -que, al par que disimulan el accionar de la organización, allegan a ésta importantes recursos- y una férrea cadena de mando caracterizada por la implacable violencia ejercida sobre miembros desobedientes, delatores, desertores y testigos, cuando no sobre jueces y funcionarios que pretenden investigar y poner término al accionar de la organización.

Frente a este tipo de desafíos se evidencian particularmente tanto la necesidad como el valor de la *inteligencia criminal*.

Sin embargo, hay otros tipos de delitos que pueden no poseer estrictamente las características de delito organizado: delitos de características reiteradas que evidencian, cuanto menos, la existencia de condiciones de lugar, víctimas, victimarios, etc., que favorecen su acaecimiento; delincuentes seriales que actúan en más de una jurisdicción policial; también el auge de determinadas formas delictivas -recuérdense en nuestro medio los reiterados asaltos a automovilistas para despojarlos de sus vehículos (para derivarlos a los desarmaderos), los asaltos a pasajeros en taxis o a ancianos en sus casas, etc-. Todas estas formas también hacen necesario contar con información específica. La misma debe provenir de todos los niveles de actuación de la seguridad pública, de todas las jurisdicciones territoriales y políticas, de todas las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, nacionales y provinciales y de los organismos estatales vinculados o que cooperan con la seguridad pública, de los órganos penitenciarios, de las causas judiciales. La comunicación debe ser necesariamente en tiempo real con todos los participantes, con los otros países de la subregión y con una adecuada capacidad de análisis de dicha información, que permita encarar una eficaz acción de represión del delito.

Reconociendo de algún modo la importancia de la *inteligencia criminal*, la ley 25.520 definió a la *inteligencia criminal* como (...) "*la parte de la inteligencia referida*

a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional".

Dicha definición es parcial y no demasiado descriptiva, y en diversos aspectos inadecuada, por cuanto el *análisis estratégico de inteligencia criminal* puede no referirse a *actividades criminales específicas*. Por otra parte, en definitiva toda actividad delictiva afecta los valores mencionados en la definición o, por lo menos, a algunos o *alguno de ellos*. Finalmente, la definición, comprende a la *inteligencia criminal* como parte de la actividad de inteligencia, lo que tampoco es exacto, sin desconocer la importante relación existente entre ambas.

En realidad, la *inteligencia criminal* constituye parte de la *actividad de seguridad pública* y se diferencia de la *actividad de inteligencia* estrictamente hablando, sin negar la relación y la cooperación que existen y debe existir entre ambas.

De todos modos, la definición en cuestión tiene el mérito de haber constituido el primer intento legislativo de definir a la *inteligencia criminal*, reconociendo de ese modo su importancia como herramienta esencial para la lucha contra el delito.

Dicha norma fue complementada por el artículo 9º de la ley, en cuanto dispuso la creación de la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal*, bajo dependencia de la entonces Secretaría de Seguridad Interior, y por los artículos 47, 48 y 49, de los cuales surge que la nueva *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal*, sustituyó a la antigua *Dirección de Inteligencia Interior* de la Ley 24.059, en el ejercicio de las funciones de *dirección funcional y coordinación* de la actividad de los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad.

También cabe recordar lo dispuesto por el artículo 8º apartado 2 de la Ley 24.059 de Seguridad Interior (texto según Ley 26.102), en cuanto facultó al Ministerio del Interior (hoy Ministerio de Seguridad, conforme al artículo 11 del decreto 1993/2010) para ... "*dirigir y coordinar la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, como también de los pertenecientes a Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior*".

Asimismo, el artículo 16 de la Ley precedentemente referida, texto según

Ley 25.520 artículo 48, dispuso que... “*La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal constituirá el órgano a través del cual el ministro del Interior ejercerá la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de la Policía Federal Argentina y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, como también de los pertenecientes a la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, en estos últimos casos exclusivamente a los efectos concernientes a la seguridad interior y de los existentes a nivel provincial de acuerdo a los convenios que se celebren*”.

Por otra parte, conforme al decreto 1.993/2010 de creación del Ministerio de Seguridad y fijación de sus competencias, faculta al aludido ministerio a ...8. “*Entender en la producción de inteligencia e información que compete a las fuerzas de seguridad y las fuerzas policiales... y ejercer las facultades conferidas por la Ley 24.059 al Ministerio del Interior*” (artículo 22 bis de la Ley 22.520 de ministerios, texto según artículo 3° del decreto 1993/2010).

Esto nos permite advertir que la *inteligencia criminal*, como actividad dirigida a producir *conocimiento* para prevenir y reducir el delito, que involucra al Ministerio de Seguridad y a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado y a las instituciones policiales provinciales en el marco de la Ley 24.059 de seguridad interior y de los convenios existentes y a suscribirse, tiene adecuada base legal.

Ello no implica desconocer la necesidad de una futura *Ley de inteligencia criminal* o de una *Ley complementaria de seguridad interior* que perfeccionen y complementen aquella regulación legal, tal como lo han hecho el Reino Unido y Australia, entre otros países.

Establecido ello, procuraremos aproximarnos al concepto de *inteligencia criminal*.

Tal como ha sido desarrollada en buena parte del mundo, constituye la aplicación de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, a la actividad de seguridad pública, tanto en el nivel estratégico, como en el nivel operacional, y en el nivel táctico y de aquellas formas delictivas que por su complejidad, gravedad, reiteración y consecuencias no logran ser solucionadas eficazmente por la investigación criminal.

Debemos aclarar que el nivel estratégico se refiere a la determinación de la situación en materia de seguridad pública de todo el país o de una región o área determinadas, o circunscripta a determinado o determinados delitos,

comprendiendo su probable evolución, amenazas, tendencias y causas a corto, mediano y largo plazo, destinada a orientar a la política de seguridad pública del país, o bien al accionar policial en una región o área determinadas.

El nivel operacional por otro lado es aquel conocimiento destinado a posibilitar, a conductores políticos locales o a jefes policiales de rango medio, efectuar un óptimo despliegue y aprovechamiento de sus medios humanos y materiales.

Finalmente el nivel táctico se refiere a la investigación de las organizaciones criminales -campo fundamental de interés de la inteligencia criminal-.

Se trata, en definitiva, de reemplazar, en materia de accionar policial, a la improvisación o mera intuición, por el *accionar policial guiado por la inteligencia*. En suma, la *inteligencia criminal* no implica, como actividad, sino *la creación de un producto de conocimiento de inteligencia que apoya la toma de decisiones en las áreas de accionar policial, reducción y prevención del delito*².

Con relación a la distinción precedentemente referida entre *nivel estratégico* y *nivel táctico*, cabe señalar que la diferencia entre ambos niveles está dada tanto en la *amplitud de visión* y *nivel de detalle*, como en el destinatario del *producto inteligencia*.

Mientras que el *nivel táctico* está orientado hacia un propósito policial determinado -típicamente, el desbaratamiento de una organización criminal o la prevención eficaz de determinado delito complejo-, el *nivel operacional* está dirigido a posibilitar a sus destinatarios, conductores políticos locales de la seguridad pública o jefes policiales de rango medio, el despliegue más eficaz y eficiente de sus recursos, señalando especialmente los *hot spots* o ámbitos de concentración del delito o de determinados delitos, y el *nivel estratégico* está orientado a la *formulación de alerta temprana* y la *determinación de amenazas en materia de delitos*, a corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de establecer prioridades y adaptar -a un país, región, o área- una institución policial para enfrentar adecuadamente las amenazas criminales que van surgiendo, direccionando el planeamiento de corto, mediano y largo plazo y las *políticas a las operaciones en materia de seguridad pública*. De ese modo, mientras que el destinatario del *nivel táctico* son equipos de investigadores, los consumidores del *nivel operacional* son los señalados precedentemente, y los destinatarios de

inteligencia de nivel estratégico son los formuladores de decisiones de las instituciones, o los responsables políticos de la seguridad pública a nivel local, nacional o subregional, o los ejecutores del accionar policial en una región interna del país o en un área determinada de aquél.

La *organización o empresa criminal* constituye el objeto más habitual de la *inteligencia criminal*.

Se procura determinar *su composición, medios humanos y materiales con que cuentan, actividades que realizan, delitos cometidos en comisión y por cometerse, activos de que disponen, involucramiento en actividades lícitas y sus alcances, medios de todo tipo de que disponen, etc., en un trabajo que suele durar años y que excede la investigación de un caso criminal determinado*. El objetivo es lograr un panorama completo de la organización, que posibilite la captura de la totalidad o de una parte sustancial de ella.

Se diferencia así de la *investigación del caso determinado*, cuyo objetivo es el de esclarecimiento de un hecho concreto, individualización de sus autores, obtención de las pruebas y juzgamiento de los delinquentes.

Aunque el objetivo final es obviamente el mismo, en la *inteligencia criminal* resulta fundamental *el análisis y la obtención de conocimiento*, con un enfoque de *solución del problema* no limitado a un hecho determinado, sino a *conocer profundamente* a la organización o al conjunto de factores productores o favorecedores de delitos. De no obtener tal conocimiento, sería posible la continuación de las actividades de la organización criminal -caracterizada habitualmente por su aptitud para sobrevivir a la detención de alguno o algunos de sus integrantes, al descubrimiento y desarticulación de alguna o algunas de sus operaciones, a *razzias* policiales, etc.- o de los factores en cuestión, y tal continuación implicaría la *reedición casi indefinida, multiplicación o agravamiento* de los hechos de que se trata.

En realidad, *la inteligencia criminal* es tan antigua como la *policía*; muchos policías han hecho *inteligencia criminal*, tal como monsieur Jourdain, el personaje de Molière, hacía prosa sin saberlo.

La diferencia con los actuales desarrollos en esta materia es que hoy se tiende a ejecutar esta actividad de modo organizado y sistemático, comprendiendo su realización por todas las instituciones policiales y fuerzas de seguridad de un país. Éstos constituyen en su seno órganos de inteligencia criminal, conforme a una doctrina común, a través de normas y procedimientos comunes, que

incluyen programas informáticos de investigación y de análisis, obteniendo productos de inteligencia estandarizados que pueden ser compartidos e integrados en productos de inteligencia de nivel superior. Comparten datos a través de una vinculación telemática constante, y bajo la dirección y apoyo de un organismo de inteligencia criminal nacional, que asume la dirección de la elaboración doctrinaria, recibe información y productos de inteligencia de las instituciones policiales locales y suministra a éstos información, contando con importantes bases de datos de carácter nacional, personal especializado, y -cuando cuenta con ellos- con sus medios propios de obtención de información; todo, obviamente, a requerimiento de tales órganos locales.

También se tiende a integrar esa tarea internacionalmente *a nivel regional* -como ha sucedido en Europa con *Europol*, Oficina Europea de Policía Criminal-, pudiéndose advertir esa tendencia en el ámbito del Mercosur ampliado, de forma aún limitada, en el marco de la *Reunión de Ministros del Interior y equivalentes* y a sus productos, el *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (Sisme)*, el *Foro Especializado sobre Terrorismo (FET)* y otros ámbitos de intercambio de información de inteligencia criminal relativa a diversas formas de *delito organizado*, tales como los aún no institucionalizados por no haber sido establecidos a través o como consecuencia de tratados internacionales ni haber sido integrados a estructuras de conducción y control político, como ha sucedido en los restantes casos, *Clacip (Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial)* y *Ameripol*.

En definitiva, la inteligencia criminal constituye una antigua pero renovada manera de encarar el accionar en materia de seguridad pública. Supone, conforme a una doctrina de inteligencia criminal común a todos los participantes del sistema, el empleo sistemático de técnicas de análisis, elaborándose productos de inteligencia criminal estandarizados, de carácter tanto estratégico como operacional y táctico; la realización de análisis del delito, de carácter espacial (empleando sistemas informáticos georreferenciados para determinar la localización del delito en sus diversas formas), temporal, personal (estudio de la víctima y del delincuente), de modus operandi (técnicas empleadas por los delincuentes) y ambiental (estudio de los lugares donde se cometen los delitos). Todo esto en la búsqueda de determinar, con ayuda de software informático especial, tendencias o pautas de acción, características y

reiteraciones del fenómeno delictivo, útiles tanto para prevenir el delito como para investigación de bandas o delincuentes seriales. Es decir, el constante y sistematizado intercambio de información y de productos de inteligencia entre los protagonistas de la seguridad pública, orientando de ese modo tanto la formulación de las políticas de seguridad pública en los diversos niveles, como la producción de conocimiento sobre el delito organizado y complejo. Todo lo anteriormente nombrado debe contar, como en todos los ámbitos de la seguridad pública, con los pertinentes controles tendientes a proteger los derechos individuales.

Y es aquí donde surge la importancia de una *doctrina de inteligencia criminal*.

Si se pretende la realización de la *inteligencia criminal* por todos los protagonistas de la seguridad pública del país —conducción política nacional de la seguridad pública, conducciones políticas locales de la seguridad pública, Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, órganos de inteligencia criminal provinciales, instituciones provinciales y fuerzas de seguridad nacionales, policías provinciales, organismos relacionados con la seguridad pública (Dirección Nacional de las Personas, Administración Federal de Ingresos Públicos, Unidad de Información Financiera, Registros Nacionales de la Propiedad Inmueble, de Embarcaciones y Yates, del Automotor, Renar, etc., respetando las limitaciones que impongan las normas que rigen a cada uno de tales organismos en forma coordinada, integrados a través de una red telemática en tiempo real-, se hace evidente la necesidad de que ello tenga lugar a través de *normas y procedimientos comunes*.

Más aún, si se persigue que los organismos de inteligencia criminal y las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales y provinciales (estas últimas, en el marco de la Ley 24.059 y convenios existentes y por suscribirse) produzcan documentos de inteligencia estandarizados (para poder ser integrados entre sí y con otros de nivel superior) y que incluso se mantenga comunicación en tiempo real en esta materia con los demás integrantes del *Mercosur* ampliado y de la *Unasur*, se hace evidente la necesidad de hablar *un lenguaje común*. Es decir, una *doctrina de inteligencia criminal*.

Algunos ejemplos del exterior

Uno de los antecedentes más importantes existentes en materia de doctrina de inteligencia criminal es el *Modelo Nacional de Inteligencia (National Intelligence Model o NIM)* del Reino Unido.

Se trata de un cuerpo doctrinario común a todas las instituciones policiales británicas en materia de *inteligencia criminal*, e inclusive a las agencias estatales que contribuyen a la seguridad pública, que permite a tales instituciones policiales, que cuentan con órganos de *inteligencia criminal*, y a las agencias cooperantes, utilizar prácticas, procedimientos, un lenguaje común y, en definitiva, integrar un verdadero *sistema de inteligencia criminal*.

Fue concebido originariamente a impulsos de la *Asociación de Jefes de Policía* (de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte) (*ACPO*), bajo el liderazgo técnico del *Nacional Criminal Intelligence Service (NCIS) (Servicio Nacional de Inteligencia Criminal)*. Este último organismo, a partir del 3 de mayo de 2006 pasó a integrarse con el *Nacional Crime Squad (NCS) (Escuadrón Nacional contra el Delito)*, organismo ejecutivo de lucha contra el delito organizado, para conformar la *Serious Organised Crime Agency (agencia de lucha contra el delito serio y organizado)*, manteniéndose la vigencia del modelo y la cooperación en inteligencia con las policías locales.

Cabe señalar, no obstante, que el creciente énfasis en la seguridad pública británica hacia la lucha contra el delito organizado ha dado lugar a la iniciación, en 2011, del proceso tendiente a la creación y puesta en marcha de la *National Crime Agency (Agencia Nacional contra el Delito)*, designando a su primera autoridad -un jefe de policía local- y aprobando su primer *plan*, previéndose en breve el envío al Parlamento del proyecto de Ley que habrá de reglarla. Este nuevo organismo está llamado, a su vez, a sustituir en 2013 a la *SOCA*.

Bajo la dependencia del *Home Secretary*, el nuevo organismo comprenderá cuatro *comandos*: *Delito Organizado, Policiamiento de Frontera, Delito Económico y Explotación de Niños y Centro de Protección en Línea*.

La idea que preside la creación de la *NCA* es la de producir una respuesta única y abarcadora frente al delito organizado bajo una única dirección, asignando tareas y coordinando el accionar de las policías locales británicas,

de *Aduana e Impuestos* y de la *Agencia de Fronteras*.

Tal asignación de tareas y coordinación habrá de realizarse bajo la guía de una *capacidad de inteligencia* multiagencial, dirigiendo las capacidades en la materia de las policías locales y de otros organismos vinculados con la seguridad pública, contando con un órgano de análisis integrado por expertos, el *Centro Conjunto de Evaluación del Delito Serio y Organizado*, y procurándose tener una visión completa del delito organizado, sea en su actuación local, nacional e incluso internacional, para lo cual la *NCA* llevará y perfeccionará las vinculaciones internacionales de la *SOCA*, incluyendo *Sirene*, *Europol* e *Interpol*.

Además de una fortalecida capacidad de inteligencia que integrará las capacidades locales, y sus facultades de asignación de tareas y de coordinación de los restantes organismos policiales ingleses, nacionales y locales –debiendo, no obstante, respetar las autonomías locales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte-, la *NCA* habrá de contar con significativas capacidades investigativas y con los ya referidos *comandos* integrados por personal especializado en las actividades delictivas comprendidas en sus jurisdicciones, esperándose de ello un sustancial incremento de eficacia.

Resulta evidente que la construcción de capacidades nacionales en materia de *inteligencia criminal* con el aporte de la información provista por las policías locales y el aporte, a su vez, a las policías locales, de inteligencia criminal elaborada a nivel nacional, tiene origen en el ya referido *Modelo Nacional de Inteligencia (NIM)*.

Resultó decisivo el rol del referido *modelo* -en definitiva, una doctrina de *inteligencia criminal* común para los organismos nacionales con facultades policiales y para las 43 instituciones policiales locales, destinada a posibilitar un trabajo de *inteligencia criminal* integrado a nivel nacional y local, contribuyéndose eficazmente a la lucha contra el delito en *ambos* niveles- para construir las significativas capacidades con que hoy cuenta el Reino Unido en materia de *inteligencia criminal*.

Un aspecto fundamental del *NIM* es la *estandarización* de los *productos de inteligencia*, lo que hace posible la integración eficaz del esfuerzo común, tanto a diversos niveles -*nivel básico o de unidad básica de comando, nivel regional y nivel nacional*- como de productos de diversos alcances -*estratégico, táctico, táctico relativo a problemas o situaciones que afectan a la seguridad pública y que es preciso encarar, y táctico*

referido a personas o redes delictivas determinadas-, permitiendo integrar aquellos producidos en niveles inferiores a los de superior nivel y los de menor alcance en aquellos de mayor alcance, posibilitándose la interacción eficaz, en esta materia, de instituciones de competencias muy diversas.

Se trata de productos cuyo destino es el de ser utilizados según el nivel a que estén destinados -pero también para integrar otros productos, del mismo nivel o de otros-, para lograr que la *gestión policial orientada por la inteligencia* obtenga resultados mensurables en materia de reducción de delito y, en general, de mejoramiento de la situación en materia de *seguridad pública* en el lugar de que se trate.

Otra característica fundamental del NIM es la constante interacción entre todos los niveles, posibilitándose que las *prioridades nacionales* en materia de seguridad pública se reflejen en el *accionar policial local* y, a la vez, que los aportes locales a niveles superiores permitan configurar *panoramas ampliados* en los cuales pueden advertirse *pautas y tendencias* en el accionar delictivo no susceptibles de ser percibidas a nivel local.

También el NIM posibilita que las *prioridades nacionales* en materia de *inteligencia criminal* se reflejen en la necesaria medida en el accionar policial local.

El planeamiento de la actividad policial -incluyendo el *establecimiento de prioridades* y la *asignación de recursos*- requiere *inteligencia criminal*. Se debe contar con *una pintura exacta de la actividad*, saber *qué está pasando actualmente en el terreno*, la *naturaleza y extensión de los problemas*, las *tendencias* y *dónde residen las principales amenazas*.

El NIM ha sido diseñado para apoyar la actividad policial en tres niveles: *nivel 1*, o *asuntos locales*, delitos y otros problemas que afectan a una unidad básica de comando, comprendiendo todo el rango del delito, y situaciones de desorden que impliquen serio riesgo para la convivencia, desde robos pequeños, hasta delitos graves, como asesinatos, violaciones, etc.; *nivel 2*, o *asuntos regionales*, problemas criminales u otros -alteraciones del orden público, etc., que afectan a un área que excede la jurisdicción de una unidad básica de comando, afectando a varias, o incluso a varias instituciones policiales británicas, requiriendo de éstas un accionar coordinado para superar la situación, incluyendo la identificación del o los problemas comunes, el intercambio de información y la puesta en común o de recursos para superar la situación, posiblemente con la ayuda de instituciones nacionales como el

NCIS, el NCS, etc., y *nivel 3*, o *nacional*, que tiene como protagonista principal al *delito serio y organizado*, problema habitualmente de escala nacional o aun internacional, que debe ser identificado adecuadamente de modo proactivo y enfrentado a través de operaciones con elementos especializados y a través de una respuesta preventiva a nivel nacional.

También cabe señalar que el *NIM* constituye tanto un *modelo de toma de decisiones en materia de dirección y administración en inteligencia criminal*, como una *descripción de procesos y de productos de inteligencia criminal*.

Las características del *modelo* lo hacen útil y aplicable tanto para el análisis de toda la gama de actividades criminales, como para la toma de decisiones en materia operativa policial.

También el trabajo en materia de *inteligencia criminal* se ve apoyado por los *productos del conocimiento* y los *productos del sistema*.

Con relación a los *productos de conocimiento*, cabe señalar que incluyen el conjunto de *doctrina, leyes, directivas, reglamentos* -asimismo, obviamente, el propio *NIM*- que reglan y contribuyen a la organización del trabajo en *inteligencia criminal*, asegurando su realización de modo eficaz y eficiente y sin perjuicio de las garantías individuales.

Cabe citar entre los *productos del conocimiento* al propio *Modelo Nacional de Inteligencia*, las *Directivas de la Ley de Protección de Datos*, los *Códigos de Práctica* en materia de obtención y guarda de datos, los *manuales nacionales de estándares para registro y diseminación de inteligencia, vigilancia, intercepción y acceso a las comunicaciones y datos así obtenidos*, las copias de casos jurisprudenciales sobre protocolos locales de investigación y acceso de datos, protocolos locales de acceso interagencial y adiestramiento en inteligencia, el funcionamiento de los *acuerdos internacionales de acceso y enlace como Europol, Interpol, etcétera*.

En cuanto a los *productos del sistema*, se trata de los sistemas y facilidades necesarios para la segura recolección, registro, recepción, guarda, vinculación y el análisis y uso de la información, comprendiendo *sistemas de datos, adquisición de inteligencia y seguridad y eficacia operacionales*.

En definitiva, el *modelo* tuvo por objeto reducir y combatir el delito, estableciendo a la *inteligencia criminal* como guía del trabajo policial, actuando a través de un proceso de *establecimiento de prioridades, formulación de requerimientos y de coordinación* destinado a la realización de *productos estandarizados de inteligencia*,

a partir de los cuales -y de su diseminación- se reinicia el ciclo, y sobre esa base, instrumentando la labor en seguridad pública, trabajando en forma coordinada en los niveles *local, regional y nacional*.

Cuando comenzó el funcionamiento de la *SOCA*, en 2006, sus autoridades anunciaron que continuaba en vigencia el *NIM*. Hoy, la creación de la *NCA* anuncia cambios importantes que, lejos de disminuir la necesidad de un trabajo coordinado en inteligencia criminal, bajo una interconexión en tiempo real y bajo una doctrina común, habrá indudablemente de incrementar tal importancia.

Cabe también destacar la circunstancia de haber sido desarrollado en la Unión Europea el *Modelo Europeo de Inteligencia Criminal (European Criminal Intelligence Model-ECIM-)*, habiendo sido adoptado por los ministros europeos e implementado por *Europol*, el organismo europeo de inteligencia criminal.

En dicho marco -a semejanza del Reino Unido- se produce la *Evaluación Europea sobre Delito Organizado*, documento de inteligencia criminal estratégica de máximo nivel, concebido de modo similar a la *Evaluación del Reino Unido sobre Delito Serio y Organizado*³.

En América latina resulta de interés el caso de Brasil, en donde fue formulada, en un trabajo realizado entre académicos, funcionarios políticos y policías, la *Doctrina de Inteligencia para la Seguridad Pública*, aprobada por el *Consejo Especial del Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Pública*, y puesta en vigencia a través de la *Portaria 22 del 22 de julio de 2009* (DOU, 23 de septiembre de 2009), emitida por la Secretaría de Seguridad Pública de Brasil. Cabe recordar que el referido *consejo especial* fue creado por decreto 3.695 del 21 de diciembre del 2000, que estableció el *Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Pública* dentro del *Sistema Brasileño de Inteligencia (Sisbin)*, creado en ese país por la Ley 9.883.

El referido *subsistema* fue a su vez reglamentado por la resolución 1 del 15 de julio de 2009 del secretario nacional de Seguridad Pública (DOU del 14-8-2009) que, entre otros aspectos, previó los elementos constituyentes del aludido *subsistema* (artículo 1º, párrafo 3); la *Doctrina Nacional de Inteligencia para la Seguridad Pública (Dnisp)* (apartado VI); la *Red Nacional de Inteligencia para la Seguridad Pública (Renisp)* (apartado II), y la *Red de Integración Nacional de Informaciones de*

3- Ver sobre el tema, entre otros, Sara Wolff, *From The Hague to Stockholm: the future of EU's Internal Security Architecture and Police Cooperation*, Clingendael European Studies Programme (CESP), Round Table Seminar, 2009, disponible en www.clingendael.nl (acc. 10.3.2012); y, de Hugo Brady, *Europol and the European Criminal Intelligence Model: a Non-state response to organized crime*, Real Instituto Elcano, *Area Europe Security & Defense*, ARI 126/2007, Date 1/12/2007, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org> (acc. 3-3-2012).

Seguridad Pública, Justicia y Fiscalización (INFOSEG) (apartado III).

En definitiva, en Brasil -no sin dificultades de implementación- se estableció un *Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Pública*, teniendo como *órgano central* a la *Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp)* del Ministerio de Justicia, estableciéndose para el ejercicio de esta función, dentro de la aludida secretaría, la *Coordinación General de Inteligencia (CGI)*, implementándose una vinculación telemática entre los actores de la seguridad pública y actuándose conforme a una *doctrina de inteligencia común*, que si bien no posee el desarrollo del NIM inglés, constituye en nuestro conocimiento la primera *doctrina de inteligencia criminal* puesta en vigencia en América latina.

Hacia una doctrina de inteligencia criminal en la Argentina. ¿Con qué objeto? ¿Qué debe contener?

En la Argentina, la creación del *Subsistema de Inteligencia para la Seguridad Pública*, presidido por el Ministerio de Seguridad y, conforme a su dirección, coordinado por la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal* e integrado por los órganos de información e inteligencia de Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria, ha constituido un significativo paso hacia la formulación de una *doctrina de inteligencia criminal*.

Una *doctrina de inteligencia criminal* tendría por finalidad fundamental posibilitar la elaboración de inteligencia criminal por parte de la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal*, los órganos de inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional y los órganos de inteligencia de las policías provinciales, sobre la base de *normas y procedimientos comunes* contenidos en la referida doctrina.

Los aludidos órganos y organismos estarían recíprocamente interconectados telemáticamente en tiempo real, entre sí y con otros órganos cuyo cometido guarda relación directa con la seguridad pública: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Registro Nacional de las Personas (Renaper), Registro Nacional de Armas (Renar), Registro Nacional de la Propiedad Inmueble, Registro Nacional de la Propiedad del Automotor, Registro de Embarcaciones y Yates (REY), Registro Nacional de Aeronaves, Unidad de

Información Financiera (UIF), y otros cuya incorporación sea considerada necesaria. Ello, obviamente, observando las normas que rigen la actividad de estos organismos y los límites legales existentes.

Como finalidades contribuyentes, la *doctrina* tendría por objeto lograr un accionar en seguridad pública orientado por la inteligencia, común a la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y a todas las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales, y provinciales en el marco de la Ley-convenio 24.059 y de los convenios que se celebren al efecto entre el Estado nacional y las provincias, en el cual la inteligencia guíe *la formulación y la aplicación* de las políticas de seguridad pública, el accionar *policial contra el delito, y especialmente en áreas particularmente* afectadas por el delito y la actuación de la policía contra las organizaciones criminales y *en materia de* delito complejo.

Cabe señalar que hoy, ante la ausencia de una *doctrina de inteligencia criminal común*, cada una de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional ha elaborado sus propios reglamentos y protocolos en la materia, no iguales entre sí.

Una *doctrina de inteligencia criminal común* permitiría que se trabajara en inteligencia criminal con un *lenguaje común, con normas y estándares comunes*, asegurando por otra parte que tal actividad sea realizada conforme a la visión y directivas del poder político, expresados a través de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, estableciéndose las responsabilidades de los distintos niveles de conducción de los órganos participantes en el Subsistema de Inteligencia Criminal de la Nación.

Esta *doctrina*, por otra parte, aseguraría que la producción de inteligencia criminal tuviera lugar de un modo sistemático y constante, partiendo del *Plan de Inteligencia Criminal (PNIC)*. Los requerimientos establecidos en él habrían de ser ejecutados, dentro de sus respectivas competencias, por la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal* y por las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales y por las provinciales en el marco de los convenios existentes y celebrarse, con la participación y cooperación de todos sus integrantes, dentro del marco de sus funciones.

La *doctrina de inteligencia criminal* permitiría producir e intercambiar productos de inteligencia estandarizados y modulares entre diferentes niveles de actuación: local -área, barrio, comuna CABA, municipio-, regional -una provincia o parte

de ella- y nacional, y entre diferentes organismos e instituciones.

También permitiría difundir y establecer *buenas prácticas en materia de inteligencia criminal*.

Aspectos que debería contener una doctrina de inteligencia criminal

Creemos que una *doctrina de inteligencia criminal* debería regular todos los aspectos del denominado *ciclo de la inteligencia*: *el planeamiento, la obtención de información, la búsqueda de la información, la reunión de información, de la información, la evaluación de la información, el proceso de la información, el análisis de la información, la elaboración de documentos de inteligencia*.

Ello, sin dejar de notar que en *inteligencia criminal* -y frecuentemente, también en *inteligencia estratégica nacional, estrategia nacional* o *inteligencia militar*- estas fases no tienen lugar en el orden en el que han sido indicadas o que surgiría del clásico *ciclo*. Así, la *inteligencia criminal* se elabora frecuentemente mediante el análisis de un gran volumen de datos, a menudo con auxilio de sistemas informáticos. Y, consiguientemente, es frecuente que el analista, tras imponerse de la cuestión por resolver, detecte la existencia de brechas o faltantes de información que deben ser satisfechas a través de la obtención de más información.

Es preciso establecer, pues, todo lo relativo a la dirección del *subsistema*, los actos a través de los cuales se transmiten las directivas pertinentes, el *ciclo de planeamiento* de la inteligencia criminal, incluyendo tanto la elaboración de la inteligencia, como la obtención de la información y, aspecto muy importante, los *documentos de inteligencia* que habrán de elaborarse y sus características.

Una cuestión muy importante en *inteligencia criminal* es la *obtención de información*, incluyendo la *búsqueda*, que no es sino el esfuerzo tendiente a lograr la información necesaria para satisfacer los requerimientos contenidos en el *Plan de Obtención de Información (POI)*, implicando por ello la explotación intensa y sistemática de las fuentes conocidas, la localización de fuentes nuevas y el alistamiento y puesta en acción de los medios de información de que se dispone.

En el caso de la *inteligencia criminal*, existen ciertas diferencias con otros tipos de inteligencia. En efecto, su producción implica el uso de gran número

de datos, frecuentemente con el auxilio de sistemas informáticos, y los datos de que se vale surgen en buena medida de fuentes abiertas, pero también de *informes policiales estandarizados*, que dan cuenta de un delito indicando todos aquellos datos, brindados por la víctima, terceros, etc., que pueden ser útiles para un posterior *análisis del delito*, debiendo las características de tales informes integrarse a la *doctrina*, así como de información provista por las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional y por las provinciales, estas últimas en el marco de la Ley 24.059 de seguridad interior y de los convenios suscriptos o por suscribirse.

También, de causas criminales concluidas, de información obrante en cualquier documento o base de datos o registro obrante en la administración pública, cuya utilización a los efectos de la producción de inteligencia criminal no estuviera prohibida por norma legal vigente, así como información producida por fotografía aérea e imágenes satelitales, obtenidas a través de convenios con la Comisión Nacional de Actividades Especiales (Conae), y con el Ministerio de Defensa, por medio de radares, del apoyo por parte de las fuerzas armadas a las operaciones de seguridad interior y de mecanismos específicos, como el *Operativo Escudo Norte* y otros similares; información proveniente de órganos de participación comunitaria en la seguridad, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en las provincias, obtenida a través del Ministerio de Seguridad de la Nación y de los convenios que celebre al efecto el Estado nacional con las provincias, en el marco de la Ley 24.059; información obtenida a través de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (Sisme), y de órganos de coordinación de la seguridad pública en el Mercosur, Unasur, así como en el ámbito hemisférico, etcétera.

Asimismo, de información proveniente de otras fuentes privadas, como agencias de vigilancia y seguridad privadas, asociaciones, empresas, etc., y de información proporcionada voluntariamente por el público.

Cabe tener presente que, por una parte, la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal* efectúa requerimientos de información a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, tanto a través del planeamiento de la obtención de información, como de otros requerimientos que efectúe y, por otra, suministra a tales instituciones *inteligencia criminal* elaborada.

El Centro de Procesamiento de Datos

Otro aspecto que consideramos fundamental es la materialización de la reunión de la información en un *Centro de Procesamiento de Datos*, que, según entendemos, debe funcionar en la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal*, con los necesarios controles, para asegurar la vigencia de los derechos individuales, particularmente en materia de *protección de datos personales*.

Este *centro* tendría por finalidad la recopilación, registro, procesamiento primario, tratamiento y registro en archivos magnéticos de los datos obtenidos por el organismo y de las restantes fuentes mencionadas precedentemente.

Los datos que habrán de registrarse en este *centro* deberán ser objetivos y surgir de documentos públicos -incluyendo los informes proporcionados por los órganos públicos precedentemente aludidos- o de las fuentes abiertas explotadas por la *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal*.

Deberá establecerse, además, que no podrán almacenarse ni procesarse datos sobre personas, por el solo hecho de su raza, fe religiosa, acciones privadas u opinión política o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por la actividad lícita que desarrollen en cualquier esfera de acción.

El centro aludido constituirá un auxiliar fundamental de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal para la producción de inteligencia criminal, pudiendo acceder además a sus datos:

- El personal de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional que desempeñen la función de policía judicial, sea por vía telemática -mediante los canales que se establezcan- o a través del personal debidamente autorizado y registrado al efecto de las respectivas instituciones;
- El personal que desempeñe la función de policía judicial de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad provinciales, en el marco de los convenios que se suscriban al efecto;
- Los órganos judiciales y del ministerio público nacionales y de las provincias, con relación a causas concretas que tengan en trámite o en las cuales intervengan;

- Las comisiones bicamerales de Fiscalización de los organismos y actividades de inteligencia y de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior, con fines de control, y la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos u órgano que la sustituya, exclusivamente a los efectos del control previsto en la Ley 25.326 y normas modificatorias o complementarias.

Los datos registrados en el *centro* tendrán la máxima clasificación de seguridad, y serán protegidos con adecuadas medidas de seguridad físicas e informáticas.

Una tarea fundamental a cumplirse en el *centro* estará constituida por la evaluación de la información, tanto para establecer la confiabilidad de las fuentes y medios con los que ha sido obtenida, como la veracidad de su contenido, con relación a la restante información disponible, a las características de la situación a que se refiere y a otros elementos de juicio⁴. También, la correlación y cotejo de dicha información.

El análisis de la información

Cabe señalar que la *inteligencia criminal* utiliza técnicas de análisis propias y otras correspondientes a las de inteligencia nacional e inteligencia militar.

Una de las características, no exclusiva, de la *inteligencia criminal* es la *minería de datos* (*data mining*) que en definitiva constituye un proceso de análisis que implica la utilización de un conjunto de técnicas destinadas a extraer conocimiento útil -fundamentalmente, patrones delictivos y tendencias en desarrollo- a través del tratamiento de grandes volúmenes de datos, con ayuda de herramientas informáticas. Como la ha definido una empresa consultora estadounidense que ha propuesto esta metodología para múltiples ámbitos, consiste en un proceso que utiliza una variedad de herramientas de análisis de datos para descubrir pautas y relaciones en los datos.

Supone la clara definición y conocimiento del problema a resolver: la selección de un conjunto de datos habitualmente ya preprocesados, integrados, evaluados, inventariados y librados de datos inexactos,

incompletos e inconsistentes, en un centro de procesamiento o fusión de datos; la selección de las variables a utilizar, identificación, caracterización y modelización de los datos con selección de los algoritmos estadísticos, así como la revisión del modelo creado para determinar si permite resolver la cuestión que motiva el proceso (evaluación del modelo); la realización del proceso de análisis empleando el modelo en cuestión, esta última tendiente fundamentalmente a determinar la existencia de patrones de accionar delictivo o a determinar tendencias en dicho accionar, presentándose posteriormente el resultado para el consumidor o integrándolo en otros productos de inteligencia.

La *minería de datos* es el corazón de lo que ha dado en llamarse, particularmente en Estados Unidos, *análisis del delito*, definido por una experimentada analista y hoy docente en la materia como *el estudio sistemático de problemas de delito y desorden así como otros asuntos relacionados con la policía -incluyendo factores sociodemográficos, espaciales, y temporales- para asistir a la policía en detenciones, reducción del delito y desorden, prevención del delito, y coordinación*⁵.

El *análisis del delito* también involucra el examen de datos no numéricos, que incluyen determinación de las características de lugares, análisis de contenidos -causas judiciales, informes policiales- la incidencia de factores demográficos, migratorios, sociales, edificios o urbanos, entre muchos otros.

Estas tareas se realizan con la ayuda de programas informáticos e implican la realización de *análisis espacial o georreferenciado del delito*, basado en su localización, también denominado *mapeo del delito (crime mapping)*, permitiendo visualizar la concentración geográfica del delito, considerando los distintos accidentes geográficos y distinguiendo incluso tipos de delito, lo cual permite detectar zonas calientes o *hotspots*, empleando, fundamentalmente, los sistemas informáticos denominados *GIS o Sistemas de Información Geográfica*.

También se realiza monitoreo *personal* del delito, analizando las características de las *víctimas*, aspecto de particular interés en *victimización reiterada* de determinadas personas o tipos de personas (de determinada franja etaria, género, raza, etc.) y de *delincuentes o sospechosos*, incluyendo sus características de género, etarias, de ingreso, educación, etcétera.

5- Rachel Boba, *Crime Analysis and Crime Mapping*, Sage Publications Inc., Thousand Oaks, 2005, pág. 6.

El análisis *temporal* del delito -cuándo éste tiene lugar (días de la semana, horas del día, meses, estaciones)- permite identificar tendencias de corto, mediano y largo plazo, cuya utilidad puede comprender desde cooperar (junto con otros elementos) a identificar el accionar de determinada banda u organización criminal, hasta, en un nivel más amplio, establecer el carácter *estacional* de ciertos delitos, vinculándolos con circunstancias que se presentan en mayor grado en determinada época del año.

Se realiza también análisis de *modus operandi* del delito, comprendiendo aspectos como el punto de acceso del delincuente y el modo de acceso, los elementos que emplea -vehículos, armamento, herramientas, etc.-, las acciones que realiza, el método de fuga, las características del lugar exacto donde tiene lugar el delito, combinándolo con el análisis *temporal* y el análisis *personal*.

El análisis *ambiental* examina los *lugares* donde el delito tiene lugar, el tipo de actividades que ocurren en él habitualmente, quién y cómo controla el acceso, permanencia y salida.

El *análisis de comportamiento* profundiza el *análisis personal* examinando, además de las características de la *víctima* y del *delincuente*, *el modo de interacción entre uno y otra, la existencia o no de una relación previa*, entre otros aspectos.

También comprende el *análisis del delito*, el análisis de la intensidad y la naturaleza de las relaciones de los individuos entre sí, aspecto útil para la caracterización de *redes criminales*.

Estas y otras formas de *análisis del delito* se combinan entre sí para determinar *pautas* y *tendencias* de accionar delictivo.

Mientras que el *análisis del delito* puede concentrarse simplemente en la determinación de *pautas* para ayudar a la detección o identificación del autor o autores de un delito o de una serie de delitos -auxiliando de este modo a la *investigación criminal*- o incluso para favorecer la *prevención situacional* de determinado delito en un lugar preciso, su utilidad fundamental, desde el punto de vista de la *inteligencia criminal*, es la de identificar *pautas* y *tendencias* y ayudar a resolver problemas de largo alcance, fundamentalmente existencia de *problemas*, representados con frecuencia por *hot spots* o lugares de alta y creciente concentración de actividad delictiva, o bien la presencia de delitos reiterados o seriales que no pueden ser enfrentados eficazmente a través de la investigación criminal.

El resultado -que implica en conjunto análisis *espacial, temporal, personal* de víctimas, sospechosos y convictos- *ambiental* y de *modus operandi* del delito, puede constituir en sí un producto de inteligencia o la base de un producto de inteligencia -tal como la *Apreciación Táctica sobre Redes y/o Organizaciones Criminales*, o incluso una *Apreciación Operacional sobre presencia y características del delito en un área determinada*- o bien ser utilizado para contribuir a la elaboración de otro producto de inteligencia, sea de nivel táctico, operacional o estratégico.

Cabe considerar al *análisis del delito* como parte de la *inteligencia criminal*, señalando que la distinción entre ambos -estrictamente limitada a los Estados Unidos- tiene raíz en la circunstancia -fundamentalmente anterior al 11 de septiembre de 2001- de constituir en dicho país el *análisis del delito* una actividad realizada, fundamentalmente por analistas en policías locales estadounidenses, conformando la *inteligencia criminal* una actividad destinada fundamentalmente a cuestiones de alcance nacional -delito organizado de alcance nacional o transnacional, narcotráfico internacional, terrorismo, etc.-, y realizada por organismos como el *Federal Bureau of Investigation* o la *Drug Enforcement Administration*, entre otros.

Entre las técnicas de análisis habituales en inteligencia criminal, en su mayoría referidas en el *modelo* inglés, pero también en otras fuentes, hallamos:

El *análisis de patrones criminales*, que busca relacionar -fundamentalmente a través de la *minería de datos*- delitos para buscar similitudes y diferencias, con utilidad tanto para la prevención del delito como para la investigación criminal, pudiendo en este último aspecto vincular válidamente delitos en investigación con delitos resueltos o identificar el accionar de bandas u organizaciones criminales. Es de fundamental importancia para la inteligencia criminal táctica, pudiendo aportar a la inteligencia criminal estratégica la detección de tendencias emergentes en actividad criminal.

El *análisis de redes criminales* describe los lazos existentes entre personas que forman *redes criminales*, la significación de los lazos existentes, los roles desempeñados por los diversos individuos que componen la red, las relaciones de dirección y subordinación existentes dentro de la red u organización.

El *análisis de tendencias* constituye una herramienta clásica del análisis estratégico de inteligencia criminal, pero también del análisis táctico.

Implica partir del examen de aspectos como la localización geográfica

de hechos de carácter similar, de las similitudes en el *modus operandi* de determinadas bandas de delincuentes u organizaciones criminales, incluyendo circunstancias de *tiempo y personales*, de víctimas y de delincuentes.

A partir de allí, si se advierte que las indicadas circunstancias muestran una evolución en el tiempo -que cierto tipo de delito o cierto tipo de organizaciones criminales han surgido y muestran una evolución- y es posible advertir al mismo tiempo las *causas subyacentes* de tales circunstancias, se identifica una *tendencia*.

El *análisis de tendencias* supone para el analista la posibilidad de examinar la información obtenida y aquella de que se dispone, para examinar, además de los *hechos*, qué puede deducirse de ellos, qué está detrás de ellos, así como las *fuerzas* que influyen en las tendencias y que permiten determinar la previsible evolución, especialmente en el mediano y largo plazo.

El *análisis de riesgo* evalúa la magnitud del riesgo que representan personas u organizaciones determinadas para la sociedad en general o para determinadas personas, así como para la policía. Es de importancia tanto para el análisis estratégico como para el análisis táctico.

La determinación de *perfiles de negocios criminales* examina fundamentalmente el *modus operandi* de los delincuentes en todos sus aspectos, incluyendo los procesos técnicos involucrados en la comisión de determinados delitos, la selección de las víctimas, lugares y oportunidades, la explotación de las debilidades de los objetivos elegidos por los delincuentes, procurando reconstruir el modo de actuar de aquéllos, con el auxilio de otras técnicas de análisis y de la *minería de datos*.

El *análisis de perfiles de mercados criminales* examina la condición de los mercados criminales respecto de un determinado *producto* criminal, tal como las drogas ilícitas, las armas, o las piezas de los automotores robados y desarmados, o de un *servicio*, como la prostitución, en un área determinada. La subsiguiente descripción procura establecer el nivel de actividad de este *mercado*, la disponibilidad del *producto*, su precio, la forma de realización de las *transacciones*, los protagonistas o suministradores fundamentales, las redes u organizaciones criminales involucradas, quién brinda *seguridad*, cómo se dispone de los fondos obtenidos, y demás aspectos involucrados.

El *análisis de tendencias demográficas* contribuye a examinar el marco en el que tiene lugar la actividad criminal, analizando los cambios demográficos,

incluyendo los aspectos migratorios y la naturaleza y grado de su influencia en la seguridad pública, incluyendo las perspectivas de futuro. Tiene importancia para el análisis estratégico, aunque también puede aportar al análisis táctico.

El *análisis de tendencias sociales* analiza la evolución y la naturaleza y grado de su influencia en la seguridad pública, de factores sociales tales como el desempleo, la marginalidad, la carencia de viviendas, la pobreza e inequidad, incluyendo las tendencias hacia el futuro y su incidencia en las características y comportamiento de víctimas y delincuentes.

Constituyen asimismo técnicas usuales en inteligencia criminal, como también en inteligencia nacional e inteligencia militar:

Pensamiento sistémico: supone el desarrollo de una capacidad de ver más allá de los hechos inmediatamente evidentes —que vendrían a constituir la punta del *iceberg*- para advertir las estructuras subyacentes que contribuyen a explicar tales conductas. Así, frente al surgimiento de determinados hechos o modos de actuar, además de las causas fáciles e inmediatamente perceptibles, se procura determinar los *factores contribuyentes* -causas menos fácilmente advertibles- y las *causas profundas* de los hechos.

El *mapeo del proceso* supone reflejar íntegramente en un gráfico todas las etapas de un proceso; en el caso, el proceso de un delito que se desea combatir, con el propósito de examinar sus puntos débiles, sobre los cuales “influencia” el accionar policial, eventualmente con la colaboración de la comunidad. Utiliza distintos tipos de símbolos para mostrar decisiones, acciones, el surgimiento de una alternativa que impone elección, la finalización del proceso y su resultado. Así, el comienzo del proceso y su finalización suelen estar marcados por óvalos, mientras un rectángulo muestra una etapa del proceso y un rombo un punto de decisión, que implica alternativa que requiere elección. Los símbolos utilizados tienen un significado específico y son conectados por flechas que indican la dirección del proceso.

El *método Delphi* se requiere cuando el analista desea incrementar sus conocimientos sobre determinado tema y decide, para ello, recurrir a expertos. Se trata de un método que permite comparar diversos puntos de vista, enriqueciendo de ese modo la visión que tiene el analista sobre determinado problema.

Se define cuidadosamente el problema y se envía a un grupo de expertos, cuyas respuestas serán objeto de análisis, pudiendo realizarse una segunda

ronda de consultas si las respuestas son incompletas, ofrecen dudas o se considera necesario profundizar el análisis.

Esta herramienta tiene como principal dificultad el tiempo que demanda su realización y las dificultades ínsitas en la determinación del asunto, la identificación de los expertos, la elaboración de los sucesivos cuestionarios y especialmente el análisis de las respuestas de los expertos.

En cuanto a las ventajas, consisten obviamente en aprovechar la existencia de un cuerpo de conocimiento elaborado, simplificando la labor que para el analista representaría la necesidad de recopilar, leer y analizar gran cantidad de bibliografía.

El *análisis FODA* o *SWOT* -frecuentemente empleado en actividades muy diversas- resulta de utilidad en materia de *inteligencia criminal* para determinar cuáles son las características de una organización criminal y de qué modo puede ser afectada por el accionar policial. También puede ser utilizado en relación con la propia labor policial, para determinar qué aspectos es preciso cambiar en ella para alcanzar el nivel de eficacia deseado.

FODA es un acrónimo de *Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas*, como *SWOT* lo es de *Strengths, Weakness, Opportunities, Threats*.

Se trata de agrupar el conocimiento que se posee de la organización en los aspectos indicados, para adquirir de ese modo una visión de conjunto de ella, facilitándose también la determinación y planificación de la actuación posterior.

El *diagrama de Ishikawa* -empleado frecuentemente en el mundo de los negocios- y que constituye hoy un verdadero clásico en los cursos de *inteligencia criminal*- tiene la finalidad de facilitar al analista la determinación de relaciones de causa a efecto y especialmente las causas *inmediatas* más cercanas y evidentes y las *causas mediatas* y profundas subyacentes.

Utilizar el *diagrama de Ishikawa* supone identificar el problema a ser analizado considerado en definitiva como *efecto* de las *causas* que habrán de ser determinadas. Se efectúa en primer lugar examen o análisis de las *causas* más inmediatas, que colocaremos en las espinas directamente derivadas de la espina dorsal. Una nueva reflexión en búsqueda de *causas profundas* o *subyacentes* nos llevará a incluirlas (como espinas derivadas de las anteriores). Concluido el diagrama, es posible proponer cursos de acción o políticas, basadas, precisamente, en la percepción de las causas.

El análisis *Pestel* o *Pestal* -según empleemos inglés o español- constituye

una herramienta adecuada para examinar los factores de diversa índole que pueden influir en determinado problema. Su denominación viene del tipo de factores cuya concurrencia en el caso habrá de ser examinada.

En español: *Políticos: cuestiones políticas que pueden influir o afectar;*

E conómicos: aspectos económicos locales, nacionales, mundiales,

S ociológicos: cambios sociales que pueden influir;

T ecnológicos: novedades en tecnología, y su influencia,

A mbientales: asuntos ambientales que actúan sobre la cuestión,

L egales: cuestiones legales nacionales o internacionales influyentes.

Identificando los aspectos del tipo indicado que influyen en la cuestión en análisis, el analista cuenta con una visión mucho más completa del problema.

Elaboración de hipótesis competitivas: de gran utilización en los ámbitos de la inteligencia estadounidense, este método consiste en elaborar respecto de un problema varias hipótesis, y agrupar los datos y evidencia disponibles existentes a favor y en contra de cada una de las hipótesis elaboradas.

Consiguientemente, una vez delimitado claramente el problema -aspecto esencial en todas las herramientas examinadas- formularemos diversas hipótesis; identificaremos, reuniremos y listaremos todos los datos y evidencia disponibles; desarrollaremos una matriz, para determinar cómo los datos y evidencias disponibles respaldan o no cada una de las hipótesis, y colocaremos en sus filas las hipótesis, identificándolas como h1, h2, etc., y en las columnas la evidencia o datos, indicando como positivo o negativo en el cruce entre columnas y filas, el respaldo o no que la evidencia disponible hace de cada una de las hipótesis.

Este sistema permite abrir la mente del analista hacia posibilidades distintas a las que son inmediatamente aparentes y, en definitiva, elegir objetivamente la hipótesis más sustentada por los datos y evidencia disponibles.

Ruedas del futuro: constituye otra herramienta de análisis, que consiste básicamente en los efectos e implicancias de un determinado evento o acción de cierta importancia futuros, pero previstos con un alto grado de certeza,

El evento en cuestión, una vez determinado el alto grado de certeza de su ocurrencia, es puesto en el centro de la pantalla o pizarrón. A continuación

determinamos cuáles habrán de ser los efectos más directos, inmediatos y previsible del evento en cuestión, vinculándolos con líneas simples al evento, que hemos situado en el centro. En segundo lugar, estableceremos las consecuencias o efectos secundarios o mediatos, frecuentemente derivados de los primeros. Los uniremos con dobles líneas. En tercer lugar, determinaremos las consecuencias de tercer orden, más lejanas aún, frecuentemente derivadas de las dos primeras, a las que uniremos con líneas triples. El análisis puede perfeccionarse indicando con signos positivos o negativos el carácter positivo o negativo que asignamos a las consecuencias.

Concluido el trabajo, tendremos un amplio panorama de las consecuencias previsible desde el mayor o menor grado del evento futuro, lo que nos permitirá planificar o trabajar respecto de ellas.

Análisis de campos de fuerza: técnica que permite examinar las presiones que pueden ser aplicadas a favor o en contra de una política, de una estrategia o táctica determinada, de una operación determinada, de una propuesta, etc. Tras hacer una breve descripción del asunto que habrá de ser sometido a análisis, en una columna a la izquierda se listan aquellos factores o atributos que pueden ser considerados como fuerzas impulsoras o favorables, y en una columna a la derecha, aquellos que son desfavorables o restrictivos. Se asignará un valor numérico de signo positivo a cada factor impulsor y un valor numérico de signo negativo a cada factor restrictivo, con la máxima objetividad posible. Sumadas ambas columnas, si el resultado es positivo, cabrá una consideración favorable, mientras que si es negativo, la adopción de la política, propuesta, etc., deberá ser considerada muy cuidadosamente o simplemente descartada.

Análisis de Pareto: constituye un modo cuantitativo de priorizar una lista de opciones (fundamentalmente de política, estrategia u operacionales para enfrentar un problema determinado). Planteado un problema, por *brainstorming* se generan una serie de políticas, estrategias o de propuestas operacionales para enfrentarlo o solucionarlo. A cada una de las opciones se le asigna un valor numérico determinado, pudiendo asignársele valor con ayuda de otro de los métodos aquí contemplados (tal como el análisis *FODA*). Las opciones son listadas de modo decreciente, colocando en primer lugar las mejor evaluadas, contribuyéndose de ese modo a una toma de decisiones racional.

Análisis de evaluación de percepciones: este método permite demostrar relaciones entre acciones llevadas a cabo por operativos y las percepciones de aquellos que observan o experimentan tales acciones. Esta técnica ayuda a conductores operacionales a comprender los posibles impedimentos en implementar determinado tipo de acciones, en función de las percepciones que pueden originar. Los resultados son desplegados en un formato de matriz, permitiendo que quienes deben adoptar decisiones puedan asumir cuándo las percepciones que originen las acciones pueden transformarse en un impedimento o en una dificultad importante.

Cabe considerar también, para evaluar las percepciones, aspectos como los factores demográficos y culturales que pueden influir o moldear las percepciones, identificar pautas e indicadores de las reacciones que históricamente han provocado tales operaciones en una sociedad determinada, examinar publicaciones (diarios, etc.) para advertir el estado de la opinión pública respecto de las operaciones en cuestión, etcétera.

El *análisis genealógico* o estudio de las familias, remontándose hacia atrás en el tiempo y examinando sus lazos o relaciones en el presente y en el futuro suele resultar de interés, particularmente en ciertas formas de delito organizado o delincuencia serial, así como para la captura de sospechosos que permanecen prófugos. Con la ayuda de programas informáticos y todos los detalles posibles proporcionados por diversas fuentes informativas, desplegadas las relaciones familiares en una pantalla de computadora, este método puede aportar al estudio de familias involucradas en el delito o que prestan cooperación a delincuentes.

El análisis de *flujo de eventos o flujo de commodities* criminales puede constituir una ayuda para comprender adecuadamente -a través de su despliegue en un diagrama- situaciones complejas que comprenden múltiples eventos que tienen lugar en determinado período de tiempo. También este método puede ayudar a comprender el flujo de determinada *commodity* criminal, como drogas. Con cierta relación con el *mapeo del proceso* ya examinado, este método requiere identificar todos los eventos relacionados con el asunto bajo examen, ubicarlos cronológicamente y representar cada evento en una carta, determinando una línea de progreso del *flujo*, distinguiendo las líneas temporales que separan los eventos.

Método de escenarios: a través del método de escenarios, pretendemos

representar futuros, o aspectos del futuro, o más propiamente, diferentes tipos de futuro o de aspectos del futuro posibles. Más que predecir el futuro, el método de escenario consiste en preparar simulaciones de algunos futuros posibles. Tales representaciones de futuros posibles deben ser plausibles e internamente coherentes y, por supuesto, relevantes para la cuestión que debemos analizar.

El término *escenario* fue introducido por Herman Kahn, que se destacó por la utilización de la *prospectiva* en materia estratégica.

Habitualmente, los escenarios alternativos son favorables o desfavorables, según el punto de vista; tienen ganadores o perdedores, crisis y respuestas.

La elaboración de los escenarios suele comenzar con la precisa determinación de la cuestión que deseamos esclarecer, y establecer el *horizonte temporal* al que deseamos proyectar el escenario. Mientras más lejano sea, obviamente, mayor será el nivel de *incertidumbre*.

La descripción de estas metodologías en una *doctrina de inteligencia criminal* tiene la utilidad de familiarizar en su utilización a todos los protagonistas del *subsistema*, incrementando sus capacidades de análisis y contribuyendo a la formación del mentado *lenguaje común*.

Los documentos de inteligencia criminal

Un aspecto fundamental de una *doctrina de inteligencia criminal* es la de disponer la producción de *documentos de inteligencia estandarizados*, cuyas características deben ser adecuadamente descriptas en la referida doctrina.

Creemos que tales documentos deberán ser de un número relativamente reducido para facilitar así su adopción por todos los participantes. El *modelo* inglés comprende cuatro documentos: de análisis estratégico, táctico, táctico específico referido a *hot spots* o concentración de delito y a delitos seriales, y táctico referido a personas o redes. Es decir, que se caracterizan por un resultado determinado, para lograr el cual emplean diversas técnicas de análisis.

Mientras que la *doctrina* argentina no tiene por qué imitar el número y las características de tales documentos, creemos que sí sería útil caracterizarlos por el *resultado* y partir de un número relativamente reducido.

También consideramos útil seguir al *modelo* inglés en cuanto a la elaboración de los documentos de inteligencia *estandarizados* en diversos niveles, que en el caso argentino serían: local (municipal, o comunal, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires), provincial y nacional.

Las medidas de seguridad de contrainteligencia

También consideramos útil que la *doctrina* comprenda las *medidas de seguridad de contrainteligencia*, incluyendo la protección tanto *física* como *informática* de la información -incluyendo muy especialmente la protección y reglamentación del acceso a las *bases de datos*-, así como la *clasificación de seguridad*.

Aunque la Argentina sigue careciendo en nuestro concepto de una Ley sobre *clasificación y desclasificación de seguridad*, que implemente normas eficaces y actuales en la materia, teniendo en cuenta la experiencia de otros países, de todos modos en materia de *inteligencia criminal* existen las normas contenidas en el artículo 16 de la Ley 25.520 y en el título V, artículos 10 a 13 de la reglamentación de dicha Ley, aprobada por decreto 950/2002.

Consideramos muy importante la preservación en el personal de una conciencia respecto de la importancia de la seguridad de la información y del rol del personal en cuanto a asegurar el cumplimiento de las normas de seguridad de contrainteligencia.

La obtención de una *habilitación de seguridad* por parte del personal que tenga acceso a información sensible podría constituir parte de estas futuras normas.

En materia de seguridad de los sistemas de información, podría también encararse un análisis de riesgo integral de los sistemas de información utilizados en inteligencia criminal, que incluirá una evaluación de las vulnerabilidades de los componentes de tales sistemas, de las amenazas a que están sujetos tales sistemas y de los potenciales efectos negativos de su vulneración, modificación, destrucción o indisponibilidad y los costos de la eventual reconstrucción de los sistemas.

La determinación de riesgos incluirá la evaluación de las amenazas que pesen sobre los sistemas o redes y de la vulnerabilidad de aquéllos a las amenazas.

Conclusiones

Muchos otros aspectos relativos a la *inteligencia criminal* podrían ser encarados por una futura *doctrina*, y entre ellos, podríamos señalar los relativos a la *enseñanza, reclutamiento y política de personal*.

Pero esperamos haber contribuido al desarrollo de una conciencia, que entendemos ya existente en la Argentina, respecto de la importancia y la

necesidad de una *doctrina de inteligencia criminal*.

Su desarrollo habrá de fortalecer sustantivamente una actividad de la que cabe esperar mucho en materia de prevención y reducción del delito y de fortalecimiento de la seguridad pública.

Bibliografía

Boba, Rachel (2007), *Crime Analysis with Crime Mapping*. Second Edition, Sage Publications Inc., California.

Boba, Rachel (2011), *Introductory Guide to Crime Analysis and Mapping*. Report to the Office of Community Oriented Policing Services Cooperative Agreement N° 97- CK-WXK-004, Department of Justice, Washington D.C.

Clauser, Jerome y Goldman, Jan (2008), *An Introduction to Intelligence Research and Analysis*. Scarecrow Press, Lanham.

Hall Wayne, Michael y Citrenbaum, Gary (2010), *Intelligence Analysis*. Praeger, Santa Bárbara.

Heuer, Richards J. y Pherson, Randolph H. (2008), *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. CQ Press, Washington.

National Criminal Intelligence Service (1999), *The National Intelligence Model*. NCIS, London.

Ratcliffe, Jerry H. (2008), *Intelligence-led Policing*. Willan Publishing, Cullompton.
Roger Z, George y Bruce, James (2000), *Analyzing Intelligence. Origins, Obstacles, and Innovations*. Georgetown University Press, Washington DC.

Ugarte, José Manuel (2009), *Curso de inteligencia criminal brindado a la Policía Nacional del Ecuador* (mimeo.).

Ugarte, José Manuel (2010), “La inteligencia criminal en la República Argentina”. En del Percio (comp.), *Prejuicio, crimen y castigo*. Coppal-Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Ugarte, José Manuel (2005), “La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá”, Primera Parte. En *Policía y Criminalística*. Editorial Policial, N° 16, vol. 362, Buenos Aires.

Ugarte, José Manuel (2007), “La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá” Segunda Parte, “El Modelo Nacional de Inteligencia”. En *Policía y Criminalística*. Editorial Policial, N° 18, Buenos Aires.

Ugarte, José Manuel (2007), “La inteligencia criminal en el Reino Unido y en Canadá -Tercera Parte - Canadá”. En *Policía y Criminalística*. Editorial Policial, N° 19, Buenos Aires.

Ugarte, José Manuel (2009), “La inteligencia criminal en Australia”. En *Policía y Criminalística*. Editorial Policial, Buenos Aires.

Ugarte, José Manuel (2011), “La actividad de inteligencia en América latina y la evolución de la inteligencia criminal”. En *Actividad de inteligencia y democracia en América latina*. Editorial Académica Española, Saarbrücken.

Ugarte, José Manuel (2000), *Legislación de inteligencia. Legitimidad y eficacia*. WOLA-Sedem, Ciudad de Guatemala.

Resumen

La inteligencia criminal ha constituido desde siempre parte de la actividad de seguridad pública. En los últimos tiempos ha tenido lugar una evolución doctrinaria y legal, en la que han surgido importantes estructuras dedicadas a su práctica y donde se ha comprendido cabalmente su importancia para enfrentar los actuales desafíos de la seguridad pública. Destacando sus fundamentos y necesidades, el trabajo aborda las cuestiones básicas acerca del valor de desarrollar una política de inteligencia criminal efectiva y propone los contenidos y las características específicas que debe poseer una política de inteligencia criminal en nuestro país, basándose en la legislación vigente y en algunos casos del exterior.

Palabras clave: Inteligencia criminal – Seguridad pública – Doctrina – Análisis del delito

Abstract

Criminal intelligence has always constituted part of the activity of public security. In recent times there has been a theoretical and legal development where the important structures have emerged devoted to its practice, and where its importance to face the current challenges of public security has been fully understood. Emphasizing its foundations and needs, this paper addresses the basic questions about the importance of developing an effective criminal intelligence policy, and proposes the contents and the specific characteristics that a criminal intelligence policy in our country must have, based on current legislation and in some foreign cases.

Keywords: Criminal intelligence - Public security - Doctrine – Crime analysis

Inicio y escalada de la violencia colectiva: un estudio de observación comparada entre las protestas y los eventos de fútbol*

► Otto M.J. Adang ► Catedrático sobre Mantenimiento del Orden Público en la Academia de Policía de los Países Bajos. Está a cargo del proyecto de investigación Manejo de Situaciones Peligrosas, cuyo eje son las interacciones entre la policía y el público en situaciones potencialmente violentas y peligrosas, y tiene numerosas publicaciones sobre cuestiones referidas al mantenimiento del orden público, barras bravas en el fútbol y policía y uso de la fuerza. Adang dictó seminarios y cursos organizados por la Escuela Europea de Policía (Cepol) y la Asociación de Institutos Europeos Policiales (AEPC).

Introducción

Todas las sociedades tienen estallidos esporádicos, y hasta vehementes, de violencia colectiva, ya sea en la forma de disturbios urbanos, barras bravas¹ en el fútbol, eventos de protesta escalados o fiestas que se escapan de las manos. A través de los años, los análisis de lo que se considera que son excesos en el “comportamiento de multitudes” han generado controversias. En 1972, el sociólogo norteamericano Richard Berk notó que la entonces extensa literatura científico-social sobre el comportamiento de las multitudes y el comportamiento de la gente en las multitudes estaba basada en su mayoría en información restringida y en interpretaciones sin fundamento (Berk, 1972). Más de veinte años después, el sociólogo e investigador del comportamiento colectivo, Clark McPhail (1997: 35) indicaba: “*Por más de un siglo el estudio de las multitudes fue estrangulado por el estereotipo metodológico de que la investigación sistemática no puede realizarse*”. De igual modo, proveyendo un excelente análisis reciente de la literatura sobre las barras bravas en el fútbol, Frosdick y Marsh (2005) notaron cuán poco de esta literatura estaba basada en observaciones directas, sin mencionar observaciones sistemáticas de la violencia en el fútbol.

*Publicado en: T.Madensen & J.Knutsson, rad. (2011) Preventing Crowd Violence, Lynne Rienner, Boulder. Traducido por Sergio G. Caplan y revisado por el autor.

1- NdT: a pesar de las diferencias entre ambos fenómenos, se tradujo por “barras bravas” el término inglés “hooligans”. Además, por su aplicación específica al fútbol, el término “fans” será traducido como “hinchas”.

Tal como Frosdick y Marsh (2005: 31) acertadamente plantean, *“esta falta de hechos objetivos en la teoría y en la investigación sobre las barras bravas en el fútbol ha acosado el debate desde la década de los 60”*.

Y no sólo es la falta de hechos objetivos. Se está prestando muy poca atención al hecho de que la violencia colectiva sucede en un contexto intergrupar. Citando varios otros autores (por ejemplo, Waddington, 1987; McPhail, Schweingruber et al., 1998; della Porta, 1998), Stott y Reicher (1998a: 510) indicaron: *“Cuando se trata de explicaciones psicológicas del comportamiento de multitudes y, especialmente, de la violencia en eventos masivos, el foco tiende a ser casi exclusivamente sobre una parte: la multitud en sí misma. Estudios psicológicos de la policía o del ejército en esos encuentros se destacan casi exclusivamente por su ausencia”* Stott y Reicher (1998a, b), a partir de allí, instan al estudio de las dinámicas intergrupales de los eventos masivos y de la inclusión del rol y la perspectiva de la policía.

Desde una perspectiva teórica, las explicaciones para la violencia colectiva se han focalizado tradicionalmente en su naturaleza supuestamente patológica, irracional y aparentemente caótica. Según varias teorías sociopsicológicas, los individuos en una multitud pierden la “conciencia de sí mismos” y las inhibiciones morales y limitaciones usuales son dejadas de lado. De acuerdo con Sighele (1892) y LeBon (1895), a menudo se suponía -y se sigue suponiendo- que ya no existe ningún tipo de comportamiento racional en una multitud; por el contrario, existe una tendencia (primitiva) a hacer lo que otros están haciendo. Deseos reprimidos salen a la superficie en el comportamiento. Se supone que sucede una transformación cuando la gente cambia y demuestra otro comportamiento puramente como consecuencia del hecho de que son parte de una multitud. La “teoría de la desindividualización” de Zimbardo (1969) es citada frecuentemente en este contexto. Según esta teoría, la excitación y el anonimato de encontrarse en un grupo lleva hacia un comportamiento desinhibido y a que se pierdan las limitaciones normales a las que la gente se somete. Debido a los supuestos procesos psicológicos, las identidades individuales se pierden y los individuos se tornan altamente susceptibles a las sugerencias y a la incitación de los “líderes”. Una característica de esta visión es que todas las multitudes (un conjunto de personas) se pueden convertir en una “turba” como resultado de acciones de figuras líderes, la aparición de una persona u objeto odiados, actos de violencia, acción policial u omisión de ella. En muchos países, estas ideas han sido a lo largo del tiempo (y a

menudo lo siguen siendo) la base para la educación y el entrenamiento de las unidades policiales desplegadas en situaciones (potenciales) de disturbios (Schweingruber, 2000).

Esta era la situación cuando mi investigación sobre el inicio y la escalada de la violencia colectiva comenzó en la década de los 80. El principal interés no eran tanto los hinchas violentos o los manifestantes en sí mismos o la causa de fondo de la violencia colectiva, sino profundizar el estudio sobre la manera en la cual la violencia colectiva se configura, por ejemplo, en los partidos de fútbol o en las protestas, cómo se inicia y cómo escala.

Para estudiar el inicio y la escalada de la violencia colectiva, se observaron las interacciones ocurridas en el marco de protestas y partidos de fútbol, de manera estructurada y sistemática. La palabra *interacción* es importante aquí, ya que el punto de largada para la investigación fue que la violencia siempre involucra al menos a un actor y a un objetivo y que el comportamiento no puede ser comprendido sin prestar atención a la interacción entre ellos. Además del foco en la interacción, el estudio difiere en algunas otras cosas de estudios previos debido a su naturaleza cuantitativa y comparativa. De esta manera, el estudio no se restringió a la escalada de situaciones de disturbios, ya que incluyó un número de eventos comparables donde se consideró un riesgo al orden público y donde la violencia era vista como una posibilidad real, y donde algunos de los cuales llevaron al desorden o se convirtieron en disturbios, mientras que en otros no. En total, 700 horas de observación fueron grabadas en cassettes de audio (esto es, exclusivamente en tiempo dedicado al reconocimiento preobservación y la recolección de información y de datos posevento).

El primer objetivo del estudio era proveer una descripción estructurada y contextualizada de las interacciones violentas alrededor de la protesta y los partidos de fútbol en Holanda. La segunda meta era analizar los factores en su interacción y en su contexto inmediato que parecían estar asociados con el inicio o la escalada de la violencia colectiva, destacando que los factores asociados al *inicio* de la violencia no son necesariamente los mismos que los asociados a la *escalada*. Hasta aquí, la mayoría de los resultados de este estudio fueron publicados sólo en holandés (Adang, 1988, 1991, 1998). Primero, se presentan los resultados con datos sobre protestas y fútbol de forma comparada. Como paso siguiente, el inicio y la escalada de la violencia

colectiva son discutidos, especialmente a la luz de cómo los resultados del estudio encajan en las teorías existentes sobre violencia colectiva. Por último, se discute el impacto del estilo y las tácticas policiales en el inicio y la escalada de la violencia colectiva, así como también las implicaciones potenciales de esos resultados para la administración del orden público.

Material y metodología: observando la violencia colectiva

El período de investigación ha sido entre mayo de 1986 y septiembre de 1989. Se presentan los datos recolectados a partir de 60 partidos de fútbol y 77 protestas en Holanda, algunas de las cuales fueron pacíficas mientras que otras estuvieron caracterizadas por un amplio desorden. Esfuerzos adicionales fueron realizados para observar eventos donde parecía haber un incremento de la probabilidad de que hubiese violencia. El trasfondo de la metodología, así como también las definiciones de las categorías del comportamiento utilizadas, son tratados en otro lugar (Adang, en preparación). En todos los casos, las observaciones en lugares que eran en principio accesibles para cualquiera (por ejemplo, en la vía pública o en estadios) fueron realizadas caminando por allí con una cámara en el hombro y un grabador en el bolsillo de la campera, mientras escuchaba los canales de la policía a través de un escáner. Las observaciones fueron grabadas directamente en cassette. Las posiciones de observación fueron elegidas para obtener una visión general del evento (aunque frecuentemente no en el medio de un grupo, sino en el borde o a una distancia corta).

Las observaciones sistemáticas fueron conducidas específicamente durante y en torno a las *protestas* donde unidades especiales de policía (policía antidisturbios, unidades de arresto, caballos o perros) eran desplegadas y la violencia parecía probable, teniendo en cuenta experiencias pasadas o bien llamados explícitos a la violencia por parte de los manifestantes. Al final, resultó que el 80% de todas las protestas violentas reportadas en los medios de comunicación (en televisión nacional o en al menos uno de dos diarios nacionales) durante el período de investigación fueron incluidas en las observaciones. Además, las protestas con al menos 1000 participantes esperados fueron incluidas en las observaciones, independientemente de la probabilidad de ocurrencia de hechos de violencia. Al final, resultó que el 50% de todas

las acciones-protesta con al menos 1000 participantes que aparecieron en los medios (en televisión nacional o en al menos uno de dos diarios nacionales) durante el período de investigación fueron, de hecho, observados.

Hubo grandes variaciones en las cantidades de manifestantes por observación. La protesta más chica involucró a pocas docenas de participantes, mientras que la manifestación más grande tuvo una convocatoria de alrededor de 150.000 participantes. La mediana de manifestantes² en todas las observaciones fue de 150 (no tiene sentido considerar el promedio, dado el amplio rango de diferencia con algunas pocas grandes manifestaciones).

Las observaciones generalmente comenzaban en el punto de encuentro designado por los participantes poco tiempo antes de que la actividad empezara. Las observaciones duraban hasta después de finalizado el evento y la desconcentración de los participantes hubiera claramente comenzado.

Las unidades móviles (policía antidisturbios) fueron desplegadas en 36 de las 77 observaciones de protestas. Las unidades de arresto a civiles fueron desplegadas en 21, y la policía montada en 29, mientras que los adiestradores de perros fueron utilizados en 8 casos.

Los *partidos de fútbol* observados fueron seleccionados en base a si estaba involucrado al menos uno de los cinco clubes percibidos por la policía o por los medios de comunicación como aquellos que son acompañados por los llamados grupos de riesgo. En total, 28 de 60 observaciones fueron encuentros entre dos clubes de riesgo jugando en la primera liga holandesa (Eredivisie) a lo largo de 3 temporadas. Las observaciones comenzaron cuando un grupo de hinchas visitantes llegaba a la ciudad donde el juego se iba a llevar a cabo (en general, en un tren especial) y terminaba cuando se retiraban.

En promedio, se presentó 3 veces la cantidad de hinchas visitantes (promedio 765, mediana 700) durante los encuentros entre dos clubes de riesgo, en comparación con los partidos entre un club de riesgo y un club sin riesgo (promedio 277, mediana 200). Los hinchas visitantes generalmente eran entre el 4 y el 5% del número total de espectadores. En los partidos entre dos clubes de riesgo, en promedio, había alrededor de 15.000 espectadores

2- NdT: en el ámbito de la estadística, la mediana, representa el valor de una variable (en este caso, la cantidad de manifestantes participantes en cada evento observado) que divide a la muestra en dos grupos iguales. Es decir, el conjunto de datos menores o iguales que la mediana representarán el 50% de los datos, y los que sean mayores que la mediana representarán el otro 50% del total de datos de la muestra.

(mediana 10.000, mínimo 2500, máximo 45.500), con otros juegos promediando alrededor de 6800 espectadores (mediana 6000, mínimo 2000 y máximo 13.500).

De los 60 partidos observados, hubo 41 casos donde unidades móviles fueron de hecho desplegadas, 27 casos donde unidades de arresto estuvieron presentes, 25 casos con policía montada y 49 casos con adiestradores de perros.

Resultados

Interacciones violentas

La violencia de los manifestantes se observó en un 53% (N=77) de las protestas, mientras que la violencia por parte de los hinchas se observó en un 92% (N=60) de los partidos de fútbol. En total, se pudieron observar 428 iniciativas violentas por parte de manifestantes e hinchas, 138 de manifestantes y 290 de hinchas (66% visitantes, 34% locales). Para las observaciones en las protestas, esto significa 2 por observación y 0,7 por hora de observación; para los partidos de fútbol, hubo casi 5 iniciativas violentas por observación y 1,4 por hora de observación. En lo que concierne a la policía, se observaron 130 iniciativas violentas (sin contar el uso de la violencia policial en respuesta a la violencia dirigida contra la policía), 51 en las protestas (0,3 por hora de observación) y 79 en los eventos de fútbol (0,4 por hora de observación).

Además, se observaron 485 instancias de comportamiento provocativo (no violento): palabras y gestos ofensivos o amenazantes; corridas; cortes de calles o entradas a edificios (168 en protestas, 317 en el fútbol). Tanto los manifestantes como los hinchas se comportaban frecuentemente de manera insultante o amenazante. Los manifestantes (pero no los hinchas) muchas veces bloqueaban calles y entradas, mientras que los hinchas (pero no los manifestantes) ocasionalmente generaban corridas.

Las medidas policiales coercitivas (bloquear, trasladar o arrestar) fueron más frecuentes: se observaron un total de 666 medidas policiales (442 en el fútbol, 224 en las protestas). El acompañamiento de los hinchas generalmente involucraba bloquear a los hinchas (temporalmente) como, por ejemplo, luego de la llegada del tren y antes de ingresar al estadio (donde eran revisados antes de permitirles el ingreso) o antes de salir del estadio. Durante las protestas que involucraban cortes,

la policía frecuentemente trasladaba a los manifestantes para romper el corte.

La figura 1 representa el número de personas comportándose violentamente durante las interacciones. El número promedio de individuos del mismo grupo comportándose violentamente era estimado en 3 o 4. En más de la mitad de los casos, el número máximo de individuos violentos en una interacción era menor a 5. Tanto durante las protestas como durante los partidos de fútbol, las instancias donde 50 o más individuos de un mismo grupo estaban involucrados activamente durante una misma interacción comprenden menos del 1% de todas las interacciones violentas. En ninguna ocasión había más de un 10% de individuos del mismo grupo (por ejemplo, de hinchas visitantes) involucrados activamente durante una misma interacción. En relación al total de individuos presentes (es decir, de todos los espectadores en el estadio de fútbol o de todos los participantes en una manifestación), el número de individuos violentos siempre era menor al 1% del total del grupo.

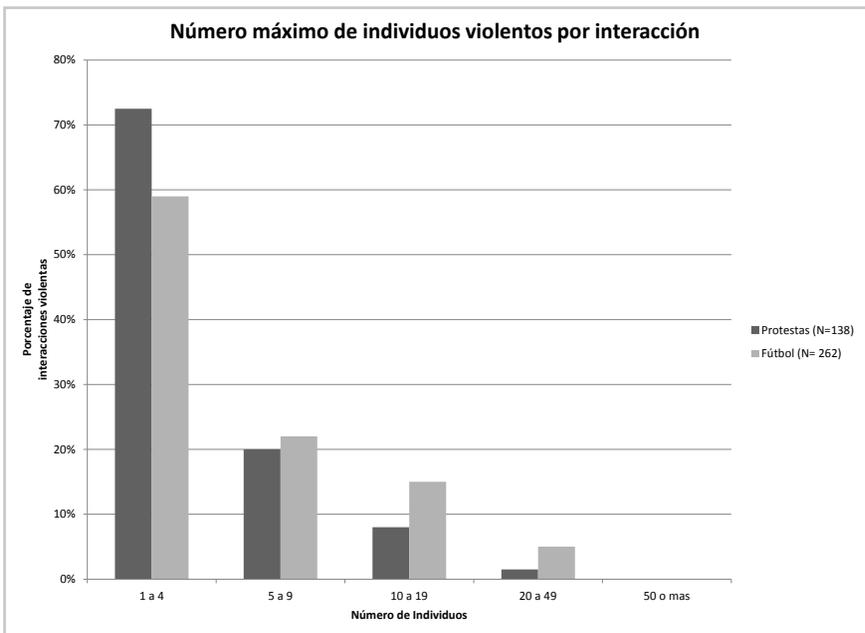


Figura1. Número de individuos comportándose activamente en forma violenta durante interacciones violentas en protestas y en partidos de fútbol, respectivamente.

Esto no significa que otros miembros del grupo no se hayan visto involucrados en altercados violentos. Tanto durante las protestas como durante los partidos de fútbol, grandes grupos de personas prestaban apoyo verbal a la violencia (64% de incidentes en protestas, 47% en incidentes en el fútbol). El número de individuos comportándose de esta forma generalmente era 5 a 10 veces más alto que el número de individuos activamente violentos: hasta el 80% de los participantes podía estar involucrado. En promedio, 20 manifestantes o 40 hinchas estaban involucrados en comportamientos insultantes o amenazantes mientras no había violencia. Una imagen similar aparece en la participación en los cortes de los manifestantes (en promedio, 25 manifestantes participaban activamente de los cortes, N=82), y en la participación en las corridas por parte de los hinchas (en promedio, 20 hinchas participaban de las corridas, N=39). La desaprobación explícita de la violencia por parte de individuos del mismo grupo era excepcional: sucedió en el 9% de los incidentes violentos durante las protestas y en un 3% en los partidos de fútbol. Sólo un limitado número de personas estaban involucradas en actos de desaprobación o autovigilancia.

Casi todos los manifestantes e hinchas violentos eran hombres de una edad estimada entre los 15 y los 25 años (manifestantes violentos >90% hombres; hinchas >99% hombres). Para los hinchas no es sorprendente, ya que los grupos de hinchas que viajan a partidos de visitantes se componen casi exclusivamente de jóvenes varones, pero los grupos de manifestantes estaban en general compuestos por partes más equitativas de hombres y mujeres, y de una edad promedio más alta (estimada en alrededor de 30 a 35 años).

Tipos de violencia y objetivos

La forma más usual de violencia observada era el lanzamiento de objetos, especialmente hacia los otros individuos/grupos (figura 2). La violencia física era menos usual, así como el vandalismo hacia los objetos. Al utilizar la violencia, los manifestantes a veces usaban objetos (tales como bombas de pintura o palos) que habían llevado ellos mismos a la escena. Los hinchas, que sabían que iban a ser revisados, casi siempre utilizaban objetos que estaban a su alcance.

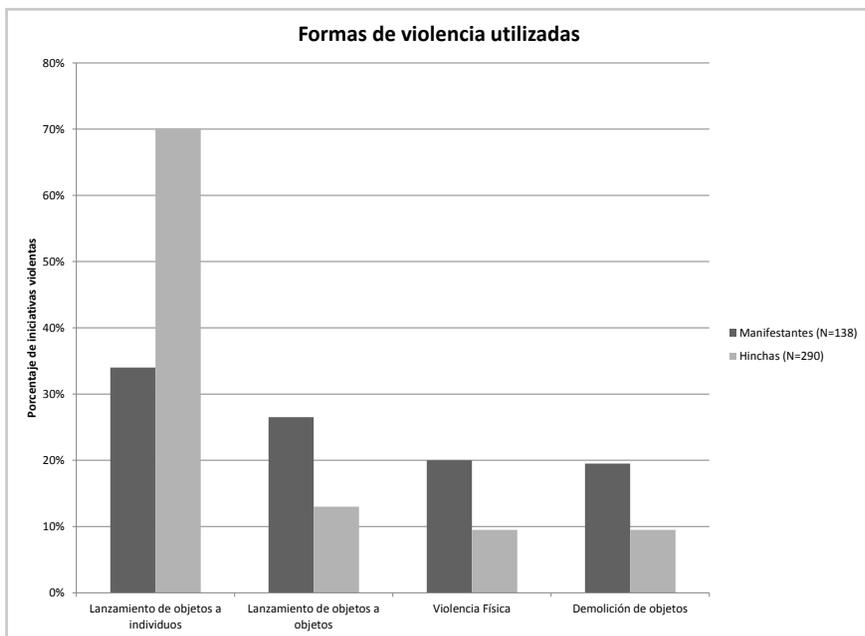


Figura 2. Forma de violencia utilizada durante las interacciones violentas en las protestas y en partidos de fútbol, respectivamente.

El gráfico muestra el porcentaje de interacciones violentas con lanzamiento de objetos o violencia física contra individuos u objetos (cuando se sucedían diversas formas de violencia, sólo las más severas fueron contadas, siendo la violencia física considerada más severa que el lanzamiento de objetos y la violencia dirigida a individuos más severa que la dirigida a objetos).

Los objetivos principales (60%) para los manifestantes eran la policía u objetos relacionados a la policía tales como sus vehículos o sus edificios (figura 3). Otros objetivos frecuentemente alcanzados tenían alguna conexión con el tema específico de la protesta (por ejemplo, los edificios gubernamentales o las embajadas del país al cual la protesta se dirigía eran el objetivo en el 20% de los casos) o para las protestas generales (bancos, oficinas de

multinacionales fueron el objetivo en el 7% de los casos). En 5 ocasiones (4%), los manifestantes dirigieron su violencia hacia terceras partes (por ejemplo, conductores de autos que pasaban o contramanifestantes). En 7 casos (5%), los propios manifestantes eran el objetivo de iniciativas violentas por parte de terceros. En 13 ocasiones (9%), la violencia fue utilizada contra un objetivo que no estaba relacionado en forma alguna con la protesta (por ejemplo, un semáforo).

Para los hinchas de fútbol, los “otros” (grupos de hinchas rivales) eran el principal objetivo (45%). La policía era también un objetivo frecuente (25%), así como el campo de juego (jugadores, árbitro, jueces de línea; 20%) u objetos (rejas, micros, trenes, etc., 10%).

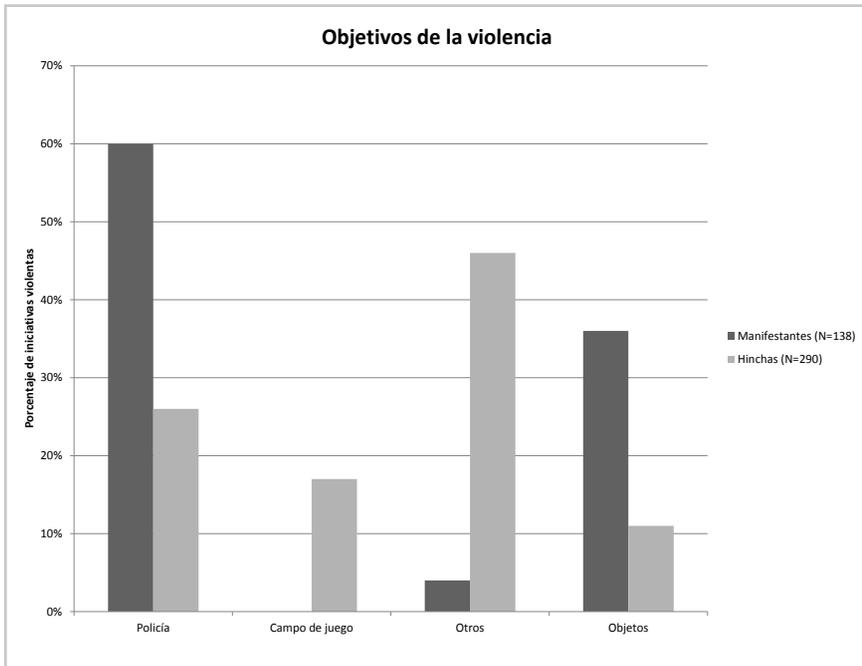


Figura 3. Objetivos de la violencia durante interacciones violentas en protestas y partidos de fútbol, respectivamente.

El gráfico muestra el porcentaje de interacciones violentas con la policía, otros grupos e individuos, objetos o el campo de juego (durante los partidos de fútbol).

Contextos en los cuales hay violencia

En casi todos los casos (protestas, 96%; fútbol, 95%), los eventos inmediatamente precedentes a las iniciativas violentas fueron también observados. En prácticamente la mitad de los casos, las iniciativas violentas siguieron a uno de los contextos inmediatos previamente definidos (es decir, que hayan ocurrido dentro de los 2 minutos de ese contexto. Ver figura 4). Para los manifestantes, el contexto inmediato más usual eran las medidas tomadas por la policía (32% de todas las iniciativas violentas). En el 10% de los casos, una iniciativa violenta inmediatamente seguía a una instancia de violencia previa, por ejemplo, cuando los manifestantes primero atacaron a la policía y luego a un edificio (contexto agonístico). Competencia o provocación hacia otros (por ejemplo, individuos tratando de pasar un corte, conductores tratando de manejar pasando una manifestación) eran contextos menos comunes para la violencia. En el caso de los hinchas de fútbol, el 14% de las iniciativas violentas estuvieron precedidas por eventos en el campo de juego (por ejemplo, la conversión de un gol, una decisión disputada del árbitro), el 12% ocurrió en un contexto agonístico, el 11% estuvo precedido por medidas policiales y el 9% siguió a provocaciones de otros hinchas.

Estaba claro que el contexto inmediato para la iniciativa de la violencia era diferente para diferentes objetivos: la violencia de los hinchas dirigida al campo de juego estaba fuertemente ligada a los acontecimientos del partido, mientras que las iniciativas violentas de los hinchas o los manifestantes contra la policía aparecían relativamente asociadas a medidas policiales coercitivas. Tanto durante las protestas como durante los partidos de fútbol, más de la mitad de la violencia entre hinchas/manifestantes y la policía ocurría en un contexto de medidas coercitivas aplicadas por la policía (56% de la violencia dirigida a la policía y 71% de la violencia realizada por la policía). Además, el 25% de la violencia de los hinchas contra los objetos (pero sólo el 5% de la violencia de los manifestantes contra los objetos) ocurrió en un contexto de medidas policiales coercitivas.

Tanto para los manifestantes como para los hinchas, sin embargo, no se pudo discernir un contexto inmediato claro en casi la mitad de los casos en donde se observó la situación inmediatamente precedente. En estos casos, la violencia no parecía surgir en respuesta a un hecho disparador específico. Claramente, se puede discutir que esto se deba a limitaciones de observación y que más hechos disparadores pudieron haber sido identificados si las observaciones hubieran sido más precisas. Sin embargo, sobre la base de observaciones con una buena visión de todos los participantes involucrados y de repetidas visualizaciones de los incidentes filmados, existe evidencia suficiente para concluir que, en muchos casos, la violencia no sucede en respuesta directa a un hecho identificable o a una acción del objetivo.

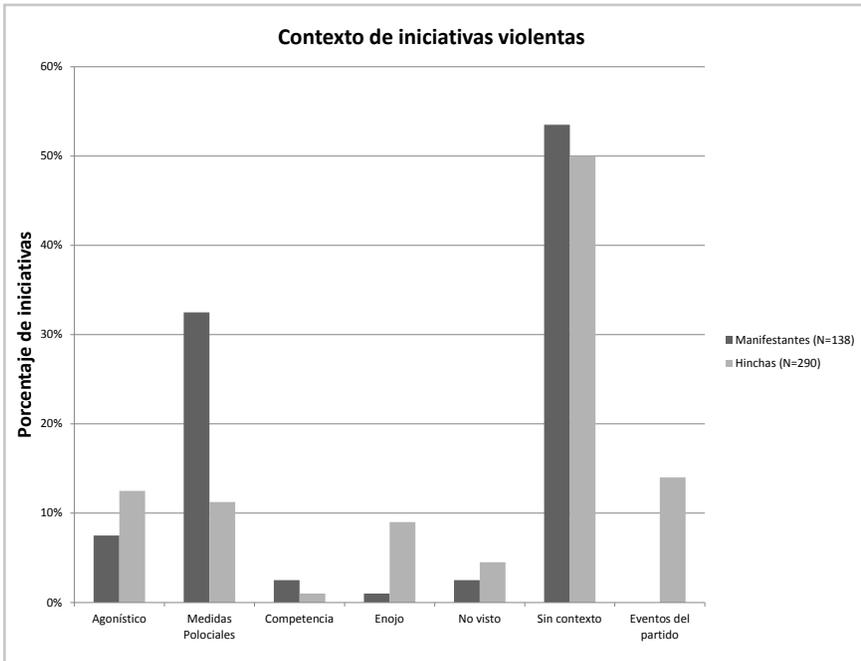


Figura 4. Contextos inmediatos de las iniciativas violentas.

El gráfico muestra el porcentaje de interacciones violentas que comenzaron dentro de los 2 minutos posteriores a uno de los varios contextos inmediatos predefinidos (explicados en el texto). “No visto” refiere a casos en los cuales el período precedente al inicio de la violencia no se observó en su totalidad. “Sin contexto” refiere a casos en los cuales el período precedente al inicio de la violencia fue observado en su totalidad y se consideró que no se dio ninguno de los contextos inmediatos predefinidos.

En el caso de las las protestas, hubo una fuerte asociación entre la presencia de personas usando pasamontañas (determinado al comienzo de la observación) y la probabilidad y frecuencia de la violencia. Cuando estaban presentes los individuos usando pasamontañas (N=35) hubo violencia en el 80% de las observaciones, comparado al 33% cuando no estaban (N=42). La diferencia respecto a la frecuencia de la violencia fue todavía más pronunciada: 1,6 contra 0,45 iniciativas violentas por hora de observación. Parecía existir una fuerte relación antagonica entre grupos e individuos usando pasamontañas (comúnmente refiriéndose a sí mismos como “autonomen” o “black block”) y la policía.

Respecto del fútbol, las observaciones sugieren que la relación entre diferentes hinchadas es un factor importante y que la mera presencia de hinchas rivales era a veces suficiente para provocar violencia. Un análisis de datos oficiales de la policía recolectados por el Centro de Información (CIV) del Fútbol Nacional Holandés para la temporada 1986/1987, dejó en claro que la probabilidad de incidentes aumenta seis veces (47% vs. 8%) si un grupo discernible de hinchas visitantes estaba presente, comparado con cuando éste no era el caso (los datos del CIV contienen incidentes para 87 de 140 partidos con un grupo de hinchas visitantes discernible y para 14 de los 165 partidos sin hinchas visitantes). Cuando las hinchadas rivales se encuentran, la probabilidad de incidentes es particularmente alta (los datos del CIV contienen incidentes para el 89% de los 15 encuentros alrededor de partidos entre lo que ellos designaron como “equipos de riesgo”). Según las observaciones, los hinchas visitantes estuvieron presentes durante todos los partidos, menos en 4. En tres de esos casos, no se observó violencia. La frecuencia de la violencia era marcadamente diferente según si se encontraban o no dos “equipos de riesgo” (2,5/h vs. 1,2/h, prueba de U Mann-Whitney, $p < .001$).

El análisis de contextos inmediatos revela qué disparadores potenciales preceden a la violencia. Sin embargo, es importante destacar que no todos

los disparadores potenciales son seguidos de violencia. La frecuencia con la que los disparadores potenciales fueron seguidos de iniciativas violentas se discute abajo.

Otros conflictos como disparadores potenciales

De las 290 iniciativas de hinchas, 23 (13%) fueron seguidas por otra iniciativa violenta (la contraviolencia no es considerada como tal). Había diversas maneras en las cuales esto podía ocurrir:

- Hinchas que usaron la violencia eligieron un segundo objetivo (12 casos): este segundo objetivo fue principalmente la policía.
- Hinchas reaccionaron a (y contra) otros grupos que utilizaron la violencia contra la policía, la cancha u objetos (5 casos).
- Hinchas que experimentaron violencia de otro grupo de hinchas y reaccionaron con violencia en contra de la policía o contra objetos (2 casos).
- 4 casos restantes donde hinchas actuaron violentamente contra objetos primero y luego contra otros hinchas o la policía.

De las 138 iniciativas violentas, 5% estuvieron seguidas por otra iniciativa violenta (como cuando los manifestantes fueron primero violentos contra la policía y luego contra otro objetivo, o al revés).

Eventos en el campo de juego como disparador potencial

Decisiones polémicas del árbitro, violencia en el campo de juego y goles convertidos fueron incluidos como potenciales disparadores de violencia por parte de los hinchas. El evento en la cancha, seguido de violencia más frecuentemente, fue la conversión de un gol de alguno de los equipos. Los 32 goles que ocasionaron el disparador para la violencia constituyeron el 19% de todos los goles convertidos (168 goles totales). Los goles donde uno de los equipos lograba una ventaja sobre el otro de uno o dos goles arriba eran seguidos más frecuentemente de violencia que aquellos donde la ventaja se acortaba, donde se empataba o donde la ventaja aumentaba aún más (prueba de Ji-Cuadrado, $p < 0.05$). Los hinchas del equipo goleador y aquellos del otro equipo tenían las mismas probabilidades de iniciar la violencia (44% contra

56%, prueba de Ji-Cuadrado, no significativa). En la mayoría de los casos (20), la violencia estaba dirigida a la hinchada rival; en 9 casos la violencia estaba dirigida a (individuos en) la cancha.

Después del partido no había, tanto para los hinchas locales como visitantes, ninguna conexión entre la violencia y el resultado del partido. Tanto locales como visitantes no eran más violentos luego de que su club perdiera comparado con cuando ganaba.

De las 72 instancias de violencia observadas en el campo de juego, 7 (10%) fueron seguidas por violencia en las gradas. De las 32 decisiones arbitrales controversiales observadas, 4 (11%) fueron seguidas de violencia. En estas instancias, la violencia fue dirigida en un 55% de los casos hacia el campo de juego y en el resto de los casos hacia la otra hinchada. No hubo indicios de que el inicio de la violencia estuviera ligada a otros eventos del partido, tales como las largas interrupciones (por ejemplo, debido al tratamiento de alguna lesión).

Provocación como disparador potencial

Durante las observaciones del fútbol, un total de 217 provocaciones fueron observadas. Sólo una pequeña parte de ellas fueron seguidas de violencia de los hinchas (16, o menos del 5%). En general, no hubo reacción ante provocaciones. Si había respuesta, generalmente era del mismo estilo. Durante las protestas, las provocaciones de terceras partes eran raras (N=52, 2 de las cuales fueron seguidas de violencia).

Competencia como disparador potencial

La competencia por el espacio era un disparador potencial frecuente durante las protestas (N=305). Esto obviamente ocurría cuando los manifestantes cortaban una calle o una entrada, pero la sola presencia de una manifestación en la vía pública puede crear desacuerdos con los conductores de automóviles. Esto sólo llevó a la violencia en ocasiones donde la policía no había tomado ninguna medida regulatoria (en los casos de los cortes) o cuando los automovilistas trataban de forzar su camino a través de la manifestación (7 ocasiones).

Medidas policiales como disparador potencial

Un descubrimiento importante fue que, si los hinchas visitantes eran parados por la policía a la llegada de la estación, había un incremento significativo en la violencia comparado con cuando esto no sucedía (46% vs 0%, prueba de Ji-Cuadrado, $p < 0.001$). No hubo ningún efecto notorio entre parar y no parar a los hinchas durante las revisiones en la entrada del estadio. Luego del partido, se advertía una clara diferencia: había violencia más seguido cuando los hinchas visitantes eran retenidos, comparado con cuando les era permitido retirarse de las gradas inmediatamente después del juego (45% vs. 5%, prueba de Ji-Cuadrado, $p < 0.001$). Se suponía que el hecho de retener a los hinchas en las gradas prevenía la violencia fuera del estadio: de esta forma, los hinchas visitantes -y locales- deberían estar separados entre ellos de manera más efectiva. Sin embargo, detener a los hinchas visitantes por un período corto de tiempo no parecía disminuir la frecuencia de violencia durante las etapas siguientes.

Por lejos, la medida policial coercitiva más frecuentemente utilizada durante las protestas era el traslado de los manifestantes. Durante las protestas, las medidas policiales coercitivas en respuesta a los cortes estaban asociadas generalmente con la violencia de los manifestantes (19%, $N=359$).

Reacciones a la violencia

La violencia de los manifestantes o de los hinchas no siempre suscitaba una respuesta de la policía. Durante las protestas, la policía respondió dentro de los 2 minutos, de alguna forma, al 45% de la violencia contra la policía ($N=83$) y al 7% de la violencia dirigida hacia otros objetivos ($N=55$). Para el 22% de la violencia hacia otros objetivos ($N=55$), generalmente objetos inanimados como los edificios), la respuesta podía ser observada desde el objetivo o individuos relacionados con aquél (por ejemplo, la gente dentro de un edificio). La policía respondió dentro de los 2 minutos al 49% de la violencia de los hinchas hacia la policía ($N=65$) y al 35% de la violencia dirigida hacia otros objetivos ($N=225$).

Comparados con la policía, los hinchas respondieron más seguido (prueba

de Ji-Cuadrado, $p < .05$) a la violencia dirigida a ellos por otras hinchadas: 68% de los casos ($N=128$). La violencia de las hinchadas llevó a la contraviolencia en el 24% de los casos si la policía era un objetivo y en el 36% de los casos cuando otros hinchas eran el objetivo. La reacción de los hinchas a la violencia también podía limitarse a comportamientos no violentos, tales como vocalizaciones (insultos, amenazas, risas). Vale la pena destacar que las reacciones evasivas eran raras, así como lo fueron las reacciones positivas (conciliatorias). Otras reacciones que llevaban a “ignorar” la violencia (por ejemplo, “quedarse mirando”) sucedían frecuentemente. La forma en que los hinchas o la policía reaccionaba a la violencia parecía depender del número de individuos que cometían actos de violencia: si había más hinchas violentos la probabilidad de una reacción violenta era mayor (prueba de Ji-Cuadrado, $p < 0.05$).

Menos de la mitad de todas las iniciativas violentas por parte de los manifestantes o los hinchas eran seguidas -dentro de los 2 minutos- por otros actos violentos del mismo grupo (protestas 43%, fútbol 41%). La violencia de los hinchas tendía a durar más si el objetivo reaccionaba con violencia. Cuando la violencia continuaba, las interacciones duraban un promedio de 3 minutos (protestas, 161 segundos, $N=59$; fútbol, 187 segundos, $N=119$). Cabe destacar que este promedio era el mismo independientemente de la reacción del objetivo o de la respuesta de la policía (si existía). La intervención de la policía pareció tener más efecto sobre la probabilidad de que se sucedan iniciativas posteriores, tal como muestra el análisis de los intervalos entre interacciones (ver abajo).

Medidas policiales

La policía estuvo visiblemente presente durante todas las observaciones. En la mayoría de los casos, la policía se situaba a una muy pequeña distancia tanto de los manifestantes como de las hinchadas (distancia suficiente para hablar/golpear). Aun si la presencia policial era menos notoria (tal como a veces era el caso dentro del estadio), ella estaba disponible para responder (y era sabido que era así) a cualquier situación que podía surgir.

Sin embargo, había una clara tendencia que mostraba que a mayor distancia entre la policía y la hinchada visitante, mayor era la posibilidad de violencia

de los hinchas. La diferencia se marcaba específicamente en la estación luego del arribo del tren en el que viajaba la hinchada visitante (prueba de Ji-Cuadrado, $p < 0.03$) y dentro del estadio, tanto antes del juego como durante el entretiempo (prueba de Ji-Cuadrado, $p < 0.01$).

Tal como se indicó, frecuentemente -durante las protestas- los objetos alcanzados tenían alguna conexión con el tema específico de la protesta (llamados “objetos de riesgo”). Estos objetos a veces eran “custodiados” por una presencia policial. Cuando no estaban custodiados, era mayor la probabilidad de ser alcanzados (54% de 26 objetos de riesgo identificados de antemano que no estaban custodiados fueron atacados, contra el 15% de 68 que lo estaban (prueba de Ji-Cuadrado, $p < .001$). La misma tendencia se observaba en ocasiones con potenciales enfrentamientos con “terceras partes”: si la policía no estaba cerca cuando el tránsito trataba de pasar una manifestación o la gente pasaba un piquete, había mayor probabilidad de violencia (prueba de Ji-Cuadrado, $p < .05$).

Tanto los manifestantes como las hinchadas eran frecuentemente sometidos a medidas coercitivas por la policía. Las hinchadas visitantes solían ser paradas por la policía (1), luego de arribar a la estación de tren (2), luego de la llegada al estadio y (3) antes de salir de él. Parar a las hinchadas significaba un esfuerzo para sostener al grupo junto o mantenerlo bajo control efectivamente (por ejemplo, mientras subían o bajaban de los micros). Los hinchas eran revisados y se chequeaban sus entradas antes de ingresar al estadio. En varios casos, las hinchadas eran paradas para mantenerlas separadas de otros hinchas. Trasladar hinchas también servía para otro objetivo, tal como poner fin a la violencia (o a la violencia claramente inminente). En estos casos, las medidas eran una respuesta a los hechos. En otras ocasiones, los hinchas eran separados sin la existencia de violencia previa en un intento de mantener diferentes hinchadas separadas o para regular el comportamiento de los hinchas (por ejemplo, mientras salían o entraban al tren). Proceder a un arresto (64 arrestos fueron observados en partidos de fútbol) era, en principio, una forma reactiva de acción policial, pero sólo el 44% de los arrestos de hinchas siguió directamente a la infracción en sí.

En el resto de los casos, los arrestos eran demorados y realizados en el momento considerado más apropiado. En todos los casos, el objetivo de un arresto era servir a propósitos judiciales: la observancia de la ley y la confrontación de los individuos con las consecuencias judiciales de sus acciones. No sabemos si esto sucedió realmente en todos los casos observados. Además, los arrestos que se dieron inmediatamente luego de la infracción pudieron también estar dirigidos a frenar comportamientos no deseables.

Trasladar a los manifestantes servía para alejarlos de los “objetos de riesgo” o para romper cortes. El traslado fue la medida policial más frecuentemente observada, especialmente cuando los manifestantes cortaban calles o entradas a edificios. Los cortes mensuales llevados a cabo en la base militar en Woensdrecht (donde se planeaba guardar misiles de cruceros norteamericanos con cabezas nucleares) llevó a frecuentes traslados (temporarios) de manifestantes para permitir el paso de vehículos. En varias ocasiones, los (grupos de) manifestantes también fueron arrestados. La detención de los manifestantes se utilizó para alejarlos de los objetos de riesgo o los cortes y era utilizada generalmente proactivamente (en 87% de los casos), mientras que el traslado de los manifestantes era comúnmente una respuesta a conductas consideradas no deseables por la policía (83% de los casos). En pocas ocasiones, los manifestantes fueron trasladados como un medio para detener la violencia.

Durante las protestas, todos los arrestos observados menos 2 (un total de 63 arrestos con 335 arrestados fueron observados durante las protestas) siguieron directamente al presunto delito. Trece de esos arrestos estaban ligados a comportamiento violento por parte de los manifestantes, mientras que todos los demás estuvieron ligados con delitos menos graves (generalmente relacionados con cortar la vía pública). De nuevo, el objetivo de los arrestos era servir a los propósitos judiciales: la observancia de la ley y la confrontación de los individuos con las consecuencias judiciales de sus acciones. Los arrestos que siguieron inmediatamente a los delitos pudieron apuntar también a detener comportamientos no deseados, y los arrestos grupales hechos durante los cortes mensuales en Woensdrecht sirvieron principalmente a ese propósito (comunicación personal por el oficial al mando).

La policía antidisturbios fue responsable de la mayor parte de la violencia ejercida por la policía³, tanto hacia los hinchas como hacia los manifestantes. Claramente, estas unidades fueron desplegadas específicamente en situaciones donde se considera que existe un aumento del riesgo. Esto no era así para los adiestradores de perros, quienes también utilizaban la violencia con relativa frecuencia, mientras que la policía montada ejercía menos violencia en situaciones comparables (prueba del Ji-Cuadrado, $p < 0.001$). Sin embargo, estas diferencias en la violencia policial no pueden ser explicadas por la severidad de la violencia o por la cantidad de comportamiento conflictivo que era dirigido hacia la policía por parte de los hinchas (prueba del Ji-Cuadrado, no significativa).

La policía reaccionó de alguna forma (dentro de los 2 minutos) al 38% de todas las iniciativas violentas de los hinchas y al 50% de las iniciativas violentas de los manifestantes. Esta intervención policial no llevó sistemáticamente a la suspensión de las iniciativas violentas: el porcentaje de iniciativas violentas que fueron continuadas y la duración de la violencia no variaron en relación con que si la policía había actuado o no. Para determinar si la intervención policial tuvo un efecto de largo plazo, los intervalos entre las interacciones violentas de los hinchas fueron sometidas a un análisis con la ayuda del registro de sobrevivientes⁴. Surgió entonces que la intervención policial disminuía significativamente la posibilidad de que la violencia comenzara de nuevo: tanto en las protestas como en los partidos de fútbol transcurría, en promedio, más tiempo antes de que surgiera una nueva iniciativa violenta si la policía reaccionaba (sin importar de qué manera), en comparación con las situaciones en las que no había reacción policial.

En total, 79 iniciativas violentas policiales fueron observadas (nótese que esto no incluye la reacción policial ante violencia dirigida hacia ellos). Las iniciativas policiales tendientes a ejercer la violencia/fuerza aparecían más seguido como parte del uso de las medidas coercitivas (71% de los casos). En casi todos los otros casos, las iniciativas violentas policiales fueron una reacción al comportamiento conflictivo o violento de las hinchadas (no

3- El uso de la fuerza por la policía es etiquetado como violencia policial, ya que se ajusta a la definición de violencia utilizada para el comportamiento de los manifestantes y los hinchas.

4- Con este análisis se tomó en cuenta el hecho de que no todos los casos de violencia fueron seguidos de más violencia.

dirigidas a la propia policía). En 13 casos, la policía fue vista utilizando la violencia/fuerza en reacción frente a la violencia de la hinchada dirigida a la policía (y por ello no era una iniciativa violenta policial). En 6 casos, el uso de la violencia por parte de la policía parecía incomprensible en el sentido en que no estaba claro qué objetivo se perseguía con la violencia.

Debate: el inicio y la escalada de la violencia colectiva

La primera conclusión obtenida del estudio es que es posible llevar adelante observaciones estructuradas significativas de los episodios de violencia colectiva. Una limitación metodológica es, claramente, que las causas estructurales o la psicología de la violencia colectiva no es tenida en cuenta. Esta metodología se concentra en los procesos de corto plazo que están asociados al comportamiento violento en situaciones colectivas. Aunque las protestas y los partidos de fútbol proveen diferentes escenarios de comportamiento colectivo, los resultados indican claramente algunas similitudes importantes entre ellos. Tanto en relación con el fútbol como con las protestas, aun en incidentes altamente escalados de violencia colectiva, el número relativo de personas que realmente cometen actos de violencia es bajo, los objetivos de la violencia no parecen ser aleatoriamente elegidos y en aproximadamente la mitad de los incidentes violentos no hubo ningún “disparador” potencial para el inicio de la violencia en el contexto inmediato.

Las observaciones llevaron a las siguientes conclusiones respecto del comportamiento de la gente en configuraciones colectivas:

- La agencia en la violencia colectiva se encuentra claramente en el nivel individual: la gente toma decisiones individuales y no se comporta de manera uniforme (la “ilusión de unanimidad” mencionada en McPhail, 1991). Esto no desvirtúa el hecho de que los individuos son fundamentalmente seres sociales y que sus decisiones son influenciadas por su entorno social. Tanto en las protestas como en los partidos de fútbol, la relevancia del contexto inmediato y la naturaleza interactiva de la acción-reacción de estos procesos es evidente.
- No existe razón para asumir que, dentro de las configuraciones colectivas, la mera presencia en una multitud genere que las personas sean más propensas

a usar la violencia: la vasta mayoría de la gente en las instancias observadas de violencia colectiva (que incluyeron algunos disturbios severos que llegaron a ser titulares en los medios) no fueron violentos en absoluto. La literatura indica que existen razones para creer que muchos de aquellos que buscan activamente la violencia en configuraciones colectivas son más propensos a usar la violencia en otras circunstancias de igual forma (van den Brug, 1986; van de Valk y Linckens, 1988) y, por supuesto, en la mayoría de las situaciones colectivas no existe nada de violencia (este estudio se focaliza específicamente en situaciones donde la violencia era considerada bastante probable).

- No hay motivos para asumir que, dentro de las configuraciones colectivas, la gente muestre una mayor tendencia a comportarse de manera presuntamente emocional o irracional. Por el contrario, aun en configuraciones de violencia colectiva, las personas claramente elegían y se comportaban de una manera significativa para sí mismas. Las elecciones que los individuos hacían parecían ser más consistentes con un modelo de racionalidad limitada (cf. McPhail, 1991): ellos se preparaban a sí mismos, perseguían metas y claramente tomaban en cuenta el riesgo. Hay muchas razones para creer que el comportamiento de las personas en configuraciones colectivas es influenciado por los mismos factores que influyen su comportamiento “normal” cotidiano. En vez de comportarse sin reglas, los datos indican que aun en situaciones violentas, algunas normas parecían ser tenidas en cuenta, tal como indica el comportamiento moderado (la violencia total es muy rara), la elección de objetivos “apropiados” y los ejemplos de autovigilancia. Además, tanto los manifestantes violentos como los hinchas violentos adherían a ciertas reglas; la más importante era quedarse todos juntos y apoyarse mutuamente durante las confrontaciones. En este aspecto, los descubrimientos son consistentes con Turner y Killian (1985) y Reicher (1984, 1996), quienes muestran convincentemente que las normas (percibidas) se vuelven más y no menos importantes en situaciones colectivas, aunque la naturaleza de las normas pueda variar.

Específicamente respecto del inicio y la escalada de la violencia colectiva, los resultados de este estudio indican que, según lo que atañe al *inicio* de la violencia colectiva, se debe hacer una distinción entre dos tipos de violencia:

1. La violencia que está ligada a un disparador claramente identificable. Este tipo de violencia es *reactiva* -es una respuesta a elementos específicos o fricciones en una situación-, ya sean provocaciones por otros hinchas o terceras partes, hechos en el campo de juego (en el caso del fútbol), medidas tomadas por la policía o algún otro disparador indetectable. Teóricamente, este tipo de violencia se vincula fácilmente con las teorías de la agresión familiar (por ejemplo, agresión a partir de la frustración), competencia por recursos limitados o una respuesta a las amenazas. Así como con otras formas de agresión, los hombres son más proclives a reaccionar agresivamente que las mujeres, y los adolescentes o jóvenes adultos (individuos entre 15 y 25 años) son más proclives a reaccionar agresivamente que los individuos de otros grupos etarios. Habiendo dicho esto, los hombres de otros grupos etarios y las mujeres pueden reaccionar, a veces, agresivamente a algunos disparadores. Los objetivos de la violencia pueden variar, pero generalmente están ligados con el disparador precedente al comportamiento (excepto en casos de agresión redirigida).

2. La violencia que no está ligada a un disparador claramente identificable. Este tipo de violencia no es reactivo, pero parecería surgir más espontáneamente. Es ejercida casi exclusivamente por grupos de varones adolescentes y hombres jóvenes adultos y está dirigida específicamente a similares grupos de hombres jóvenes rivales. Los respectivos individuos y grupos parecerían buscar activamente oportunidades para confrontar con el grupo rival. Teóricamente, este tipo de violencia puede ser visto como otra expresión del llamado “síndrome del varón joven” (Wilson y Daly, 1985): la tendencia de los varones jóvenes a tomar riesgos y ser violentos porque privilegian la obtención de ganancias en el corto plazo, en detrimento de una visión de futuro. La evidencia sugiere que esta tendencia es primordialmente un atributo masculino y es socialmente facilitado por la presencia de compañeros en búsqueda de los mismos objetivos. Las disputas violentas entre hombres se centran realmente en la “cara”, el estatus de dominación y lo que Goffman (1959) llamó “la presentación de sí en un medio social altamente competitivo”. La participación de varones jóvenes en episodios de violencia colectiva está bien documentada en la literatura.

La distinción entre estos dos tipos de violencia no es absoluta y una superposición obvia se crea por el hecho de que el síndrome del varón joven puede también expresarse en respuesta a un disparador que puede parecer trivial para los demás.

Sin embargo, diferentes mecanismos son responsables de la *escalada* de la violencia:

1. Por un lado, hay un riesgo (percibido) de retaliación. A partir de las observaciones queda claro que sólo una pequeña minoría dentro de un grupo se involucra en los comportamientos más riesgosos, mientras que la mayoría de los participantes eligen alternativas menos riesgosas (gritar, gesticular, correr) o no involucrarse de ningún modo. Aun para aquellos que son violentos, hay muchos más misiles lanzándose que pelea física, y agresión redirigida a objetos inanimados (rejas, micros, trenes) que a individuos que no pueden entrar a pelear. Hay algo contradictorio aquí, ya que el síndrome del varón joven se caracteriza por el comportamiento arriesgado y la participación en la violencia involucra justamente esto. Sin embargo, dentro del contexto, los individuos parecían tener la intención de eludir los riesgos “innecesarios” y de reducirlos.

El hecho de que los varones jóvenes, cuando se violentan, operen en grupos es una forma de reducción de riesgos en sí, así como también lo es el hecho de que evitan o huyen de confrontaciones en las que parece imposible ganar, como fue visto en varias ocasiones. En muchos aspectos, los datos muestran que la violencia se torna más probable cuando no hubo presencia policial en lugares de riesgo. Además, la policía es generalmente evitada más que confrontada y -especialmente para los hinchas- la mayoría de las confrontaciones con la policía ocurre sólo *después* de que se haya tomado algún tipo de medida coercitiva.

Los hinchas violentos y los manifestantes generalmente tomaron medidas para esconder sus caras y hacer el reconocimiento más difícil y evadir la identificación y el arresto. En la última parte del período de estudio, se introdujo un circuito cerrado de cámaras dentro de los estadios de fútbol. Era claro que a los hinchas violentos no les gustaban estas cámaras y preferían mantenerse en el anonimato frente a las autoridades que podían castigarlos

por su comportamiento. Estos intentos de minimizar el riesgo para mantener el anonimato (frente a las autoridades, no frente a sus propios compañeros) se distingue del llamado efecto de desindividualización del “anonimato”, para el cual no existe evidencia (Postmes y Spears, 1998)⁵. La evidencia para la racionalidad limitada en combinación con la relevancia de las oportunidades para ser violento, con riesgo limitado para la escalada, provee un vínculo entre la violencia colectiva y los principios para prevención situacional del delito (Clarke, 1995).

2. El segundo mecanismo importante de escalada es la existencia del antagonismo “nosotros contra ellos”. Cuanto más antagónica sea la relación entre los diferentes grupos, mayor la frecuencia de violencia observada. Éste era claramente el caso para la relación entre hinchadas rivales y para la relación entre ciertos grupos de manifestantes (“autonomen/black block”) y la policía. Stott y Reicher, 1998a, p. 510, afirman que otros estudios muestran que: “... el conflicto multitudinario surge característicamente cuando las agencias oficiales, como la policía o el ejército, intervienen contra la acción de las masas no oficiales...”. Aunque los resultados de este estudio indican que la violencia colectiva no fue *característicamente* disparada por la acción policial, las medidas policiales coercitivas aplicadas colectivamente a menudo estuvieron asociadas con una escalada de violencia. La naturaleza colectiva de estas medidas contribuye o exacerbar (y hasta puede crear) una perspectiva de “nosotros contra ellos” que puede llevar a un comportamiento dentro o fuera del grupo más explícito y a más individuos comportándose violentamente. Teóricamente, el modelo de identidad social elaborada (ESIM), que sostiene que el “desorden” colectivo se hace posible a través de la relevancia psicológica compartida de una identidad social común entre los participantes de la multitud, es pertinente en este caso (Reicher, 1984, 1996).

3. Las dimensiones que definen esta identidad sirven para explicar los límites normativos de la acción colectiva (lo que la gente hace) y el grado de participación (quién se une y quién no) durante un evento masivo. Este

5- Según las teorías de la desindividualización, el anonimato causa comportamientos antinormativos y desinhibidos.

análisis de la ‘identidad social’ plantea que las dinámicas de interacción intergrupala son parte integral de la psicología del “desorden” extendido. Stott y Reicher (1998a) indican que, cuando una multitud inicialmente heterogénea, ha llegado a ser tratada como un todo homogéneo por la policía, esto ha llevado a miembros de la multitud a reconceptualizarse a sí mismos como miembros de una categoría común, estableciendo entonces un ciclo de tensión y escalada de conflicto.

Hay un debate teórico en curso entre las diferentes explicaciones de la violencia colectiva (Reicher, 1996; Stott y Reicher, 1998b), con una de las posiciones abogando a favor de la importancia de las predisposiciones. Esta perspectiva sugiere que la violencia colectiva es producto de la convergencia de individuos que están predispuestos a crear “desorden” (como, por ejemplo, los “barras bravas”). Este enfoque no explica cómo y por qué la violencia colectiva entra en erupción en circunstancias específicas, pero en otras no. El otro lado plantea la necesidad de un entendimiento dinámico del grupo y contextualizado de la violencia colectiva. Los resultados de este estudio respecto de la relevancia del contexto, la interacción intergrupala y las relaciones intergrupales sostienen este último enfoque.

Al mismo tiempo, queda claro que existen variaciones en la voluntad de los individuos para verse involucrados en la violencia, con algunos buscando activamente oportunidades para violentarse, sin la necesidad de disparadores externos (más allá de la presencia de un grupo rival). El modelo de iniciación escalada de la violencia colectiva presentada en este documento puede ser visto como un primer paso hacia la combinación de estos enfoques teóricos diferentes.

Manejo del orden público

Los descubrimientos de este estudio tienen claras implicancias para el manejo del orden público. Para prevenir la violencia colectiva, donde sea posible y factible, deben evitarse las fricciones. Esto requiere el facilitamiento de las actividades legítimas y las intenciones de los participantes tanto como sea posible y la identificación de áreas potenciales de fricción. Además, la vigilancia y observación de los eventos en tiempo real sirven para darse cuenta dónde comienzan a generarse las fricciones. Deben tomarse medidas para

prevenir fricciones o lidiar con sus consecuencias desde una etapa inicial en adelante. Esto incluye comunicarse con los participantes e informarles que deben saber qué es lo que los está afectando, para evitar malos entendidos sobre las medidas que se están tomando y para ganar conformidad con ellas. Respecto de los varones jóvenes buscando enfrentamientos, será importante identificarlos y llegar a conocerlos, para ser capaces de influenciarlos desde una etapa temprana, dejándoles en claro qué límites se establecerán para su comportamiento. Esto también involucra la comunicación directa con ellos. Para su percepción del riesgo, debe ser claro para ellos (y para los demás) qué medidas efectivas serán tomadas si ellos transgreden esos límites. Al llegar a conocerlos, su anonimato frente a las autoridades será menor. El manejo del orden público debe evitar todo lo posible tomar medidas que creen o enfatizen una situación de nosotros contra ellos y hagan más probable un comportamiento de dentro/fuera del grupo: la interacción y la comunicación son herramientas tácticas importantes en este aspecto.

Cuando existe violencia, es muy importante actuar en el momento oportuno en vez de esperar a que la situación escale y se escape de las manos, y hacer esto de forma focalizada y dirigida, apuntando específicamente a aquellos individuos que transgreden los límites. Estos principios estratégicos y tácticos encajan muy bien con los cuatro principios para el policiamiento de multitudes formulado por Reicher, Stott et al. (2004; 2007).

Hasta aquí, los resultados de este estudio han inspirado algunas aplicaciones prácticas. En el caso de la cumbre organizada durante la presidencia holandesa de la Unión Europea en 1997, la policía de Amsterdam formó lo que llamaron una “unidad de paz”: una unidad compuesta por unos 40 oficiales uniformados que fueron específicamente entrenados para abordar a los manifestantes mediante la comunicación con ellos. Esta unidad, que aún existe, es utilizada frecuentemente en todo tipo de situaciones de tensión donde realiza importantes contribuciones para prevenir el desorden. Aunque concuerda con los descubrimientos de este estudio, no puede sostenerse que la formación de esta “unidad de diálogo” es resultado directo del estudio, ya que responde a experiencias y experimentos previos en Holanda (ver IJzerman, 1982).

Existe una relación más directa entre los resultados del estudio y

la preparación de la policía para la Eurocopa 2000, un campeonato de fútbol europeo que se llevó a cabo en Holanda y Bélgica. Sobre la base de los descubrimientos del estudio y la experiencia práctica de los oficiales involucrados en el proyecto policial binacional para la preparación de la Eurocopa 2000, fue elaborado y adoptado un “perfil de comportamiento policial de la Eurocopa 2000” por parte de las autoridades para lograr una influencia equivalente al comportamiento de los visitantes en las diferentes ciudades anfitrionas. En el centro de este perfil estaba la idea de que un enfoque de un perfil bajo *amistoso pero firme* sería el más adecuado. Adang (2001) y Adang y Cuvelier (2001) informaron los resultados de la investigación dentro de la implementación del perfil de comportamiento en todas las ciudades anfitrionas y pudieron demostrar la efectividad del enfoque del perfil bajo amistoso pero firme. Una característica del enfoque del “perfil bajo” era un número sustancial, pero limitado, de oficiales de policía en uniforme cotidiano, patrullando en parejas o en grupos pequeños, interactuando con los hinchas.

Estas interacciones eran amistosas, pero las transgresiones de los hinchas eran respondidas rápidamente. En el enfoque del perfil bajo, el despliegue policial estaba basado más en inteligencia y en información provista por equipos de observadores. Para el enfoque opuesto de “perfil alto”, se veían más de tres veces la cantidad de oficiales en las calles. Estos oficiales estaban a menudo vestidos con equipos antimotín y acompañados por sus vehículos antidisturbios; se formaban en grupos más grandes, lo que hacía que fuera menos fácil acercárseles. Es importante destacar que la distinción realizada aquí es mucho más sutil que la distinción entre estilos paramilitares y no paramilitares de mantenimiento del orden público (Jefferson, 1987, 1990; Waddington, 1987, 1993). Tanto en el enfoque de “alto perfil” como en el de “perfil bajo”, una estructura clara de comando y control estaba en el lugar y podían hacer uso de unidades de intervención con equipos antimotines. En mayor o menor grado, estas experiencias fueron luego utilizadas en la Eurocopa 2004 en Portugal (Stott, Adang et al., 2007, 2008), en la Copa del Mundo 2006 en Alemania (Schreiber y Adang, 2009) y en la Eurocopa 2008 llevada a cabo en Austria y Suiza (Adang y Brown, 2008).

El estudio también fue importante para otras aplicaciones prácticas. La ciudad de Arnhem en Holanda fue una de las ciudades anfitrionas de la

Eurocopa 2000. Para el torneo, la policía en Arnhem había prestado específica atención a la calidad de la recolección de la información y a su análisis. Luego del torneo, comenzando en 2002, la policía en Arnhem desarrolló iniciativas para mejorar la gestión de la información y la inteligencia en relación con la violencia en el fútbol. Utilizando el conocimiento sobre el síndrome del varón joven y el hecho de que los delincuentes violentos del fútbol son más proclives a ser violentos en otras ocasiones también, ellos recolectaron y analizaron información específica para ser capaces de identificar mejor a los individuos y a los grupos involucrados en instigar incidentes violentos. Sin embargo, el enfoque no era sólo un enfoque tradicional de “barras bravas” apuntando a la represión. Desde el comienzo, el objetivo era hacer posible un enfoque hecho a medida del policiamiento de hinchas, tanto a nivel individual como grupal. De esta manera, la policía en Arnhem fue sorprendida con menor frecuencia por incidentes repentinos, fue capaz de desplegar menos policías (y especialmente menos policías anti-disturbios) en los partidos de fútbol y hacer mayor cantidad de “mejores” arrestos (en el sentido de que los arrestos llevaron más a menudo a procesamientos exitosos). A nivel individual, en colaboración con el club y los trabajadores jóvenes, se desarrollaron enfoques específicos para fomentar a los individuos a abstenerse de participar en la violencia (Fewerda y Adang, 2005). Aplicado en forma de piloto entre otras fuerzas, la metodología fue implementada con posterioridad en todas las fuerzas policiales holandesas.

Otra rama de este estudio fue el desarrollo de equipos de evaluación de pares (Adang, 2006; Adang y Brown, 2008), los cuales están siendo actualmente llevados a cabo a petición en varios países de Europa. La idea de un equipo de evaluación de pares es involucrar, bajo guía científica, a oficiales de policía experimentados de varios países en la observación de operativos policiales en tiempo real y proveerles una devolución. Sin culpar, pero para intercambiar y aprender, creando una situación de ganador-ganador en la cual tanto las fuerzas policiales solicitantes como los revisores participantes ganan algo y también se pueden elaborar más lecciones generales para el manejo del orden público. Un objetivo explícito de los equipos de evaluación de pares es incrementar la aplicación de la teoría en la práctica y en el desarrollo continuo de la teoría basada en experiencias prácticas y trabajo de campo.

Bibliografía

Adang, O.M.J (1988), “Voetbalvandalisme geobserveerd”. *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, 302-312.

Adang (1991), “Gedrag van mensen tijdens rellen”. En P.B. Defares & J.D. van der Ploeg (Eds.), *Agressie*. Assen: Van Gorcum.

Adang (1998), *Hooligans, autonomen, agenten. Geweld en politie-optreden En Relsituaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Adang (2001), *Friendly but firm: the maintenance of public order*. Trabajo presentado en el Congreso de la American Political Science Association, San Francisco.

Adang (2006), “Utilisation-focused evaluation of large-scale police operations: international evaluation teams”. En W. Stol & R. v.d. Wal (Eds.), *Politiekundige verkenningen 2005-2006*. Politieacademie, Apeldoorn.

Adang, (s/f), “*A method for systematically observing collective violence and public order policing*” (en preparación).

Adang y Brown, E. (2008), “*Policing football in Europe. Experiences from peer review evaluation teams*”. Politieacademie, Apeldoorn.

Adang y Cuvelier, C. (2001), “*Policing Euro 2000*”. Dutch Police Academy, Apeldoorn.

Adang y Stott, C. (2004), “*Evaluation of public order policing during Euro 2004*”. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*.

Berk, R. (1970), “The controversy surrounding analyses of collective violence: some methodological notes”. In Short, J.F. & Wolfgang, M.E. (Eds) *Collective Violence*. Aldine/ Atherton, Chicago.

Van den Brug, H. (1986), *Voetbalvandalisme: een speurtocht naar verklarende factoren*. De Vrieseborch, Haarlem.

Clarke, R.V. (1995), "Situational crime prevention". En M. Tonry & D. Farrington (Eds.), *Building a safer society: strategic approaches to crime prevention*. University of Chicago Press.

Della Porta, D. y Reiter, H. (1998), "The policing of protest in contemporary democracies: an introduction". En Della Porta y H. Reiter (Eds.), *Policing Protest*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

Ferwerda, H. & Adang, O.M.J. (2005), "Hooligans in beeld". Van veel blauw naar slim blauw. *Tijdschrift voor de Politie*.

Frosdick, S. & Marsh, P. (2005), "Football hooliganism". Willan, Cullompton, United Kingdom.

Goffman, E. (1959), *The presentation of self in everyday life*. Penguin, London.

Jefferson, T. (1987), "Beyond paramilitarism". *British Journal of Criminology*.

Jefferson, T. (1990), *The case against paramilitary policing*. Milton Keynes, Open University Press.

McPhail, C. (1991), *The myth of the madding crowd*. Aldine de Gruyter, New York.

McPhail, C. (1997), "Stereotypes of the crowds and collective behavior: Looking Backward, Looking Forward." En D. E. Miller, M. A. Katovich & S. L. Saxton, *Constructing Complexity: Symbolic Interaction and Social Forms*. CT: JAI Press, Greenwich.

McPhail, C. Schweingruber, D. y McCarthy, J. (1998), "Policing protest in the United States: 1960-1995". En D. della Porta & H. Reiter (Eds.), *Policing protest*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

Postmes, T. y Spears, R. (1998), "Deindividuation and antinormative behavior: A metaanalysis". *Psychological Bulletin*, vol. 12.

Reicher, S.D. (1984), "The St. Paul's riot: An explanation of the limits of crowd action in terms of a social identity model". *European Journal of Social Psychology*, 14.

Reicher (1996), "The Battle of Westminster: Developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict". *European Journal of Social Psychology*, 26.

Reicher Stott, C., Cronin, P. y Adang, O.M.J. (2004), "An integrated approach to crowd psychology and public order policing". *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 27.

Reicher Stott, C., Drury, J., Adang, O.M.J., Cronin, P. & Livingstone, A. (2007). "Knowledge-based public order policing: principles and practice". *Policing*, vol. 1.

Schreiber, M. y Adang, O.M.J. (2009), "Fiction, facts and a summer's fairy tale—mixed messages at the World Cup 2006". *Policing and Society*.

Schweingruber, D. (2000), "Mob sociology and escalated force: sociology's contribution to repressive police tactics". *The Sociological Quarterly*, vol. 41.

Sighele, S. (1892), *La foule criminelle, essai de psychologie collective*. Alcan, Paris.

Stott, C., Adang, O.M.J., Livingstone, A. y Schreiber, M. (2007), "Variability in the collective behaviour of England fans at Euro 2004: Intergroup relations, identity content and social change". *European Journal of social psychology*, vol. 37.

Ídem (2008), "Tackling football hooliganism: A quantitative study of public order, policing and crowd psychology". *Psychology, Public Policy, and Law*, vol 14.

Stott, C. y Reicher (1998a), "Crowd action as intergroup process: Introducing the police perspective". *European Journal of Social Psychology*.

Ídem (1998b), "How conflict escalates: the inter-group dynamics of collective football crowd 'violence'". *Sociology*.

Turner, R.H., y Killian, L.M. (1987), *Collective behavior* (3rd edition). Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.

Van de Valk, P. y Linckens, P.J. (1988), "Voetbalvandalen: hun contacten met politie en justitie". *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, 313-320.

Waddington, P.A.J. (1987), "Towards paramilitarism? Dilemmas in the policing of public order". *British Journal of Criminology*, 27, 37-46.

Ídem (1991), "*The strong arm of the law: Armed and public order policing*". Clarendon, Oxford, England.

Ídem (1993), "The case against paramilitary policing considered". *British Journal of Criminology*, 33, 353-373.

Wilson, M. y Daly, M. (1985), "Competitiveness, risk-taking and violence: the young male syndrome". *Ethology and Sociobiology*, 6, 59-73.

IJzerman, P.D. (1982), "UC-Almelo 1981, van relbestrijding naar relbeheersing". *Algemeen Politieblad*, 1, 3-7.

Zimbardo, P.G. (1969), "The human choice: individuation, reason and order versus deindividuation, impulse and chaos". En Arnold, W. J. y Levine, D. (Eds.), *Nebraska symposium on motivation* vol. 1. University of Nebraska Press, Lincoln, NE.

Resumen

Pocos estudios han analizado directamente qué pasa durante los eventos colectivos y qué factores contribuyen al inicio y a la escalada de la violencia colectiva. En este artículo, se presenta y analiza información obtenida a través de observaciones sistemáticas de alrededor de 60 partidos de fútbol y 77 protestas en Holanda, considerado como un riesgo al orden público. Entre los resultados podremos enumerar los siguientes: aun en los incidentes más escalados de violencia colectiva, el número relativo de personas que en realidad cometieron actos de violencia es bajo. Los objetivos de la violencia parecen no ser aleatorios. En aproximadamente la mitad de los incidentes violentos no se pudo reconocer un contexto que pudo haber servido como “disparador” potencial para el inicio de la violencia. El inicio y la escalada de la violencia están fuertemente vinculados con la interacción entre los participantes de los diferentes grupos y la relación entre esos grupos. Además, el artículo discute el impacto del estilo y las tácticas policiales en el inicio y en la escalada de la violencia colectiva. Finalmente, se hace mención a cómo los resultados de este estudio se encuadran en las diferentes teorías de la violencia colectiva y qué significan para la administración del orden público.

Palabras clave: Violencia colectiva – Protestas – Fútbol – Policía – Orden público

Abstract

Few studies have looked directly at what happens during collective events and what factors contribute to the initiation and escalation of collective violence. In this chapter, data obtained through systematic observations around 60 football matches and 77 protest events in the Netherlands considered to constitute a risk to public order are presented and analyzed. Among the results are the following: Even in highly escalated incidents of collective violence, the relative number of people actually committing acts of violence is low. Targets of violence do not seem to be randomly chosen. In approximately half of violent incidents there was no recognisable context that could have served as a potential “trigger” for the initiation of violence. The

initiation and escalation of violence is strongly linked to interaction between participants from different groups and the relationship between these groups. In addition, the chapter discusses the impact of police style and tactics on the initiation and escalation of collective violence. Finally, the issues of how the results of the study fit in with different theories of collective violence and what they mean for the management of public order are addressed.

Keywords: Collective violence – Protest – Football – Police – Public order

Estado y seguridad pública: problemas y desafíos

► Pablo Bulcourn y Nelson Cardozo ► Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). | Docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Introducción

El problema del Estado -conceptualización, características y desarrollo histórico- ha sido un tema central en las ciencias sociales. La ciencia política, la sociología, la filosofía política y el derecho público han tenido una constante referencia al ámbito en el cual se toman las decisiones de última instancia en una sociedad. Ya sea referirnos a las viejas polis griegas, los imperios de la antigüedad, los feudos medievales o la especificidad histórica del Estado, siempre se ha tenido a este proceso como central en la indagación sobre la política en occidente.

El propio término “política” deriva del vocablo griego *polis* y la reflexión sobre ésta ha adquirido su milenaria definición por referencia al homónimo libro de Aristóteles. Los problemas de la *polis*, o sea de las decisiones que son comunes a todos se vinculan con un tipo de “autoridad” más inclusiva y “superior”, que es la autoridad política, la cual se diferencia de otras formas vinculadas con las relaciones entre padres e hijos, el marido sobre su mujer y los amos sobre sus esclavos, que caracterizaban las relaciones domésticas de poder en el mundo griego.

La idea de que la violencia tiende a concentrarse y legitimarse para garantizar cierta estabilidad y establecer normas de convivencia es común a muchos filósofos políticos en el comienzo de la modernidad; ya sea por su origen divino, por el predominio de la conveniencia o por la libre decisión de los ciudadanos, el Estado moderno se erige así como el enclave institucional y organizacional de la dimensión política de la sociedad burguesa. Nicolás Maquiavelo lo expresa en forma contundente en su libro *El príncipe*, donde la política es concebida en forma dinámica como lucha, conquista y mantención del poder de un Estado. El *Leviatán* de Thomas Hobbes encontrará en este monstruo marino el garante de la mantención de la vida garantizando la paz interna, y hará de su efectividad el fundamento del poder político.

El liberalismo político, claro representante de los intereses burgueses, tratará de limitar el poder concentrado de la experiencia absolutista, limitando la esfera política y construyendo una sociedad civil autónoma; nace aquí lo que años después se llamará el principio de libertad negativa. Por otra, parte los idearios republicanos tenderán también a una regulación funcional del poder mediante la teoría de la división de poderes, generando “pesos y contrapesos” al poder político. Con los reclamos de la pequeña burguesía comenzará en el siglo XIX la democracia moderna mediante el establecimiento de elecciones libres y periódicas para elegir a los gobernantes, iniciándose un proceso paulatino de universalización del sufragio. El advenimiento de la sociedad industrial traerá consigo la aparición de una nueva clase social formada a partir de la migración del campo a la ciudad, el proletariado o clase obrera, que tendrá como única propiedad la posibilidad de vender su fuerza de trabajo en el mercado bajo condiciones de extrema precariedad laboral.

Las sucesivas luchas del movimiento obrero organizado, bajo diferentes orientaciones ideológicas (anarquistas, social-cristianos, socialistas, marxistas y laboristas, entre otros) darán paso a la llamada “cuestión social”. En un primer momento la respuesta del estado liberal fue la represión y el desconocimiento de las asociaciones obreras, pero posteriormente una nueva concepción política introducirá el Estado de Bienestar, primero en su faceta social bismarckiana y, luego de la crisis del año 30, las políticas anticíclicas de intervención económica orientadas por el keynesianismo, lo que incrementará la intervención del Estado en la sociedad.

Cada fundamentación de la concentración del poder del Estado significó la cristalización de un conjunto de ideas y valores, de cosmovisiones y de concepciones sobre lo bueno y lo malo. Esta dimensión ideológica ha servido para justificar la supremacía de los intereses de determinados sectores sobre otros. De la burguesía sobre el proletariado, de los hombres sobre las mujeres, de los colonos europeos sobre los pueblos originarios de América, de algunos grupos étnicos o lingüísticos sobre otros, del predominio de los valores anglosajones sobre los pueblos latinos y americanos.

La violencia, como *ultima ratio* del poder político, no es una mera declamación sino que se ha estructurado y ejercido desde la estructura estatal, ya sea en la relación con otros Estados o dentro del propio territorio. Esto ha permitido la

creación de cuerpos burocráticos especializados, como las fuerzas armadas y las policías. Desde los comienzos del despliegue de la “estatidad”, estas funciones encargadas del uso efectivo de la violencia fueron fundamentales para el ejercicio de la dominación política y para garantizar cierto ordenamiento de las relaciones sociales. El derecho positivo fue dando marco normativo a este ejercicio tanto en su aspecto público como privado, garantizando determinados privilegios, la existencia de la propiedad privada basada en el contrato de compraventa o determinados universos simbólicos sobre otros.

El proceso democratizador, la incorporación de sectores sociales desfavorecidos a la vida política y social mejorando sus condiciones de vida y la aceptación paulatina de las diferencias culturales, estéticas y de género han permitido transformar la concepción punitiva del Estado, la organización, fundamentación y formación de las fuerzas policiales. La denominada “cuestión criminal” también ha ido variando sus concepciones y justificaciones. El propio derecho penal y la criminología han mostrado un abanico muy grande de concepciones, creando afinidades con determinadas formas estatales y sus complejos sistemas de legitimación.

Las políticas de seguridad pública se han ido transformando y mostrando diferentes crisis y aristas a la luz de los cambios mencionados. Una determinada concepción sobre la seguridad se articula tanto con las políticas estatales como con los valores cristalizados de terminadas ideologías y concepciones del mundo, como hemos señalado. Ya sea como orden público, seguridad pública o enlazando a ésta con la seguridad ciudadana, tendremos también determinados modelos de fuerzas policiales, lo que a su vez demanda una visión sobre el crimen y el delito. Esta articulación en esferas debe ser analizada para poder comprender el desarrollo histórico de las políticas de seguridad, sus justificaciones y el tipo de cuerpos policiales, su formación, entrenamiento y reclutamiento.

A este marco de fuerte universalidad para comprender el desarrollo histórico hay que agregarle la particularidad de cada historia estatal. Cometeríamos un grave error si pretendemos ver una única forma y dinámica de las relaciones sociales que hacen a la conformación de las sociedades. Esto ha sido muy común en la experiencia académica latinoamericana. La idea eurocéntrica de una “única historia” no permite captar la especificidad de cada proceso y lleva

también, en el propio plano político, a graves errores a la hora de formular, adoptar e implementar políticas públicas. La problemática de la seguridad pública no escapa a estas concepciones.

La construcción del Estado ha sido, en lo que a la mantención y defensa de la vida humana se refiere, una verdadera paradoja, la cual muestra las “dos caras de Jano” de los vínculos entre el Estado y la sociedad. Como bien ha señalado Eugenio Raúl Zaffaroni, el Estado-nación ha sido el principal causal de muertes humanas fuera de situación de guerra, lo que demuestra su carácter violento y punitivo más allá de cualquier otra institución moderna (Zaffaroni, 2011b; 2011c).

En este artículo pretendemos simplemente dejar planteados algunos de los principales problemas que hacen a la relación entre el despliegue del Estado “y” la sociedad en lo que respecta a las políticas públicas que hacen a su especificidad, o sea a la forma en que se estructura en el plano interno la construcción de ese “monopolio legítimo de la violencia” y en cuáles son las justificaciones que desde el ámbito científico se han vinculado con estas concepciones nutriendo las bases simbólicas, ideológicas y normativas de las estructuras de la seguridad pública y las fuerzas policiales, sin eludir nuestra propia concepción y posicionamiento políticos¹.

La conformación del campo científico en las ciencias sociales y los estudios sobre el Estado y las políticas públicas

La ciencia es una actividad humana principalmente cognitiva. Esto quiere decir que su principal objetivo -y no el único- es la producción de conocimientos sobre cierta porción de “realidad” que define como su objeto de estudio. A lo largo del desarrollo intelectual occidental las ciencias particulares fueron apareciendo del desprendimiento del tronco general de la filosofía; primero, la astronomía y la física; posteriormente, la química, la geología y la biología y, hacia fines del siglo XIX, las ciencias sociales. Al constituir un quehacer humano, es histórico y posee su “propia historia”. Al

1- Nuestro encuadre normativo se basa principalmente en los acuerdos políticos establecidos por los principales partidos de la Argentina en el denominado *Acuerdo para la Seguridad Democrática* y en los lineamientos más específicos de *El modelo argentino de seguridad democrática, del Ministerio de Seguridad de la Nación*.

ahondar como práctica “las propias prácticas de las personas”, las ciencias sociales se entrelazan en una doble hermenéutica, en donde sujeto y objeto de conocimiento no pueden ser tajantemente separados, situación compartida, en parte, con toda reflexión humana².

La actividad científica sistemática producida desde la modernidad se encuentra anclada dentro de lo que comúnmente denominamos “comunidad científica”, la cual presenta, acorde con cada disciplina y momento histórico, diferentes grados de heterogeneidad u homogeneidad. La diversidad es un rasgo distintivo de toda actividad científica, mucho más en el campo de las ciencias sociales. Esto no debe ser visto como un defecto o retraso en el desenvolvimiento de la actividad cognitiva sino como algo propio del acontecer científico. Por otro lado, en disciplinas que reflexionan sobre los sistemas de dominación que han implementado los hombres, todo intento de hegemonía cognitiva es perjudicial para comprender la complejidad de la propia política y tiende a callar voces disidentes. En nuestro mundo, la ciencia ha pasado a ser la profesión de los científicos, o sea su trabajo, su medio de subsistencia. La aparición de prácticas profesionales propias de este campo con cierto grado de reconocimiento por el resto de la sociedad es una característica de la profesionalización (Bulcourn y D’Alessandro, 2003; Bulcourn y Vázquez, 2004). Es aquí donde podemos hablar del establecimiento de un “campo intelectual” propio de una ciencia³. Este proceso histórico se va

2- Coincidimos con Anthony Giddens (1987: 15) cuando señala: “El deseo de establecer una ciencia natural de la sociedad poseedora de la misma especie de estructura lógica y que persiga los mismos logros que las ciencias de la naturaleza probablemente subsiste, en el mundo de habla inglesa por lo menos, como el punto de vista dominante. Por supuesto, muchos de los que aceptan este criterio han abandonado, por varias razones, la creencia de que las ciencias sociales podrán igualar en el futuro cercano la precisión y el alcance explicativo de las naturales, aun de las menos avanzadas. Sin embargo, es bastante común cierto anhelo de que aparezca un Newton de las ciencias sociales, aun cuando hoy probablemente son muchos más los escépticos que quienes siguen acariciando esa esperanza. Aquellos que todavía se aferran a la esperanza de la llegada de un Newton no solamente aguardan un tren que no arribará, sino que se equivocaron totalmente de estación”.

3- El concepto de “campo intelectual” ha sido definido por Pierre Bourdieu (2003: 13-14) de la siguiente forma: “Para dar su objeto propio a la sociología de la creación intelectual y para establecer, al mismo tiempo, sus límites, es preciso percibir y plantear que la relación que un creador sostiene con su obra y por ello, la obra misma, se encuentran afectadas por el sistema de las relaciones sociales en las cuales se realiza la creación como acto de comunicación o, con más precisión, por la posición del creador en la estructura del campo intelectual -la cual, a su vez, es función, al menos en parte, de la obra pasada y de la acogida que ha tenido-. Irreducible a un simple agregado de agentes aislados, a un conjunto de adiciones de elementos simplemente yuxtapuestos, el *campo intelectual*, a la manera de un campo magnético, constituye un sistema de líneas de fuerza: esto es, los agentes o sistemas de agentes que forman parte de él pueden describirse como fuerzas que, al surgir, se oponen y se agregan, confirniéndole su estructura específica en un momento dado del tiempo. Por otra parte, cada uno de ellos está determinado por su pertenencia a este campo: en efecto, debe a la posición particular que ocupa en

consolidando hacia fines del siglo XIX tanto en Europa como en los Estados Unidos. En perspectiva histórico-comparada, los desarrollos históricos han sido tanto desiguales como diferentes, dado el ámbito y país en cuestión condicionados principalmente por aspectos políticos, culturales, económicos y sociales. Vemos entonces que todos estos factores deben ser contemplados a la hora de establecer ciertas “coordenadas analíticas” para el estudio del campo científico en general y de las ciencias sociales en particular (Bulcourf, 2007 y Bulcourf y Vázquez, 2004).

Los estudios sobre el Estado han sido un punto común tanto para el derecho, la filosofía política, la sociología y especialmente la ciencia política. Durante gran parte de la revolución sistémico-conductista, este concepto fue dejado de lado reemplazado por algunos sinónimos, como el de sistema político, régimen político o gobierno, lo que se experimentó principalmente en la sociología y la ciencia política norteamericanas. Dentro de la tradición marxista, el término Estado se siguió utilizando aunque no fue central como otros conceptos, por ejemplo, “clase social”, “modo de producción”, “estructura económica” o “lucha de clases”. Una fuerte controversia dentro de este manantial se expresó en torno a la existencia (o no) de una teoría del Estado de origen marxista. Es con el aporte del italiano Antonio Gramsci y posteriormente con el debate entre Ralph Miliband y Nicos Poulantzas en donde encontramos una producción sobre la dinámica estatal que trata de dar cuenta de los complejos procesos políticos de las sociedades occidentales posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Con la crisis fiscal del Estado y la posterior crisis del petróleo se pasará a una etapa en el intento de comprender la realidad estatal signada por el deterioro y paulatino desmantelamiento del Estado de Bienestar. A pesar de un fuerte procesos de mercantilización de las relaciones sociales y de un retroceso de las competencias estatales, el Estado “volvió a escena”, muchas veces invocando posiciones equidistantes de la tradición funcionalista y del propio marxismo⁴. El eco weberiano se hizo

él, *propiedades de posición* irreductibles a las propiedades en el *campo cultural*, como sistema de relaciones entre los temas y los problemas y por ello, un tipo determinado de *inconsciente cultural*, al mismo tiempo que está intrínsecamente dotado de lo que se llamará un *peso funcional*, porque su “masa” propia, es decir, su poder -o mejor dicho, su autoridad- en el campo, no puede definirse independientemente de su posición en él”.

4- Como bien ha señalado Theda Skocpol, “en la última década la tenido lugar un súbito aumento del interés por el

escuchar y comenzaron una serie de concepciones marcadas por las visiones dirigenciales influenciadas por visiones postempíricas, las teorías del campo político y las teorías de la estructuración⁵.

Los estudios sobre políticas públicas comenzarán a tener un auge muy grande a partir de finalizada la Segunda Guerra Mundial, bajo la intención de recuperar Europa y revitalizar a los EE.UU. Los llamados de Harold Lasswell hacia los “estudios de políticas” marcarán el camino a una visión del proceso de toma de decisiones en el cual la vigencia de las diferentes manifestaciones del Estado de Bienestar brindarán un marco adecuado para estos trabajos. Como sucedió con la propia teoría estatal, la crisis política y la aparición del neoliberalismo y del neoservadurismo también marcarán una nueva etapa en estos estudios (Bulcourn y Cardozo, 2010).

A partir del nuevo milenio, y en especial en el espacio latinoamericano, se registra una nueva etapa en la relación entre el Estado “y” la sociedad, en donde el primero vuelve a tomar cierto protagonismo. Es en este marco en donde los estudios sobre seguridad pública y ciudadana encuentran un nuevo terreno, transformándose también en una necesidad política, ya que la emergencia de la problemática hace indispensable arrojar algún tipo de conocimiento sobre el tema.

‘Estado’ en las ciencias sociales comparadas. Ya sea como objeto de investigación o como algo a lo que se recurre para explicar consecuencias de interés, el Estado en calidad de actor o de institución viene ocupando un lugar destacado en una extraordinaria profusión de estudios de investigadores de diversas tendencias técnicas procedentes de todas las disciplinas importantes. La gama de los temas estudiados ha sido muy amplia. Investigadores de América latina. África y Asia han examinado el papel de los Estados en la configuración del desarrollo económico nacional y la negociación con las grandes compañías multinacionales. Los estudiosos interesados en las democracias industriales avanzadas de Europa, Norteamérica y Japón han ahondado en la participación de los Estados en el desarrollo de programas sociales y en la resolución de los problemas económicos nacionales e internacionales. Los investigadores de historia comparada han examinado la formación de los Estados nacionales, la desintegración y reconstrucción de los Estados en las revoluciones sociales y la influencia de los Estados en la formación de las clases, las relaciones étnicas, los derechos de la mujer y las formas de protesta social. Los estudiosos de la historia económica y de la economía política han teorizado sobre los Estados como creadores de los derechos de propiedad y como reguladores y distorsionadores de los mercados. Y los antropólogos culturales han estudiado los significados y las actividades especiales de los ‘Estados’ en marcos no occidentales” (Skocpol, 2008:169).

5- Un aporte de sistematización muy importante sobre los principales productos mundiales y locales en torno a la problemática del Estado en las últimas décadas ha sido la publicación de la compilación de Carlos Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual producto del Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación*. Aquí podemos encontrar un conjunto de artículos y trabajos diversos que nos dan cuenta de la inmensa diversidad de enfoques para analizar este complejo fenómeno (Acuña, 2008).

De esta forma, el “campo intelectual” que constituyen los estudios sobre seguridad pública y ciudadana adquieren un carácter fuertemente interdisciplinario, confluyendo junto a los desarrollos principalmente de la criminología y de la sociología del delito. Podemos destacar que dos elementos se hacen indispensables: 1) la necesidad de construir un conocimiento empírico teóricamente fundado; 2) la articulación de estos saberes con la propia gestión pública de los asuntos de la seguridad. Por esta razón es fundamental la construcción de programas de investigación que traten de construir un campo de indagación y de aplicación sobre estos fenómenos.

Dentro de ese tipo de estudios se requiere un especial énfasis en los trabajos sobre criminología empírica que nos permitan un estudio detallado de los tipos, modalidades, mecanismos causales y cambios de los delitos más importantes (resaltando los homicidios dolosos, las lesiones gravísimas y la violencia de género, entre otros). Otro tema fundamental es el análisis de los delitos complejos transnacionalizados, para lo que se requiere un estudio detallado de la economía criminal y de la relación de ésta con los procesos de globalización.

De esta forma, teoría del Estado, estudio de políticas públicas, seguridad pública y ciudadana y criminología deben confluir para brindarnos un marco analítico que permita dar cuenta de la complejidad del fenómeno estudiado. Cabe destacar que, para comprender esta dinámica, se requiere de estudios de carácter comparado, los que generalmente son escasos en este tipo de trabajos⁶ (Bulcourf y Cardozo, 2008 y 2010; Caplan y Gómez, 2010 y 2011).

Las teorías sobre el Estado y el rol de la seguridad interna

Podemos encontrar diversas concepciones que tratan la cuestión de la seguridad pública como una temática central, tanto en el análisis de la construcción estatal, como así también como problema relevante dentro de la agenda pública⁷. El propio proceso de construcción estatal implicó la

6- De la misma forma que proponemos un enfoque interdisciplinario y de confluencia de variadas perspectivas teóricas, también creemos que se deben adoptar, según los objetivos y recursos de cada investigación, una estrategia metodológica de tipo “triangulada” que supere las diferencias y enfrentamientos entre cualitativistas y cuantitativistas, sin por ello perder la coherencia ni la búsqueda de precisión en la investigación científica.

7- Una concepción general y amplia de la seguridad podemos encontrarla en la acepción a este vocablo elaborada por Sirpa

concentración de la capacidad de imponer un orden al interior de un territorio previamente delimitado⁸. Siguiendo esta línea de argumentación, Mann plantea desde una combinación entre posiciones **estructuralistas** (tanto desde la visión hegeliano-marxista, que considera el desarrollo histórico y las relaciones infraestructurales -o desde un enfoque funcionalista-) con posiciones de tipo **dirigencial**⁹ (al mencionar la importancia de las elites estatales en el Estado moderno) cuáles son los principales atributos que detenta éste en Europa. Así, podemos encontrar poder despótico de la elite estatal, entendida como las acciones que la elite posee con facultad de ejercer sin negociación e interacción con grupos de la sociedad civil y el poder infraestructural, es decir, la capacidad para penetrar en la sociedad civil, ejecutando decisiones en todo el país. De esta manera, identifica cuatro funciones de los Estados: 1) mantenimiento del orden interior; 2) defensa militar; 3) mantenimiento de las infraestructuras de comunicación, y 4) redistribución económica. En estas tesis vemos que complejiza los postulados marxistas y weberianos del Estado como aparato represivo o monopolio legítimo de la violencia. Dentro de este cuarteto de funciones estatales, sostiene que la seguridad interna tiene como finalidad la subordinación de la ley del Estado. “Puede proteger a la mayoría de usurpaciones arbitrarias por parte de grupos social y económicamente poderosos, distintos de los relacionados con el Estado. Pero probablemente el principal beneficio es proteger las relaciones de propiedad existentes de la masa de desposeídos. Esta función sirve probablemente mejor a la circunscripción

Virta: “La seguridad es la cualidad de estar seguro, en especial, la ausencia de temor, peligro, riesgo, preocupación, pobreza o ansiedad. La seguridad también implica certeza. El término proviene del latín *securitas/securus*, formado a partir de *sine* (que significa sin) y *cura* (cuidado, ansiedad, esfuerzo, preocupación). En inglés, la palabra *safety* tiene un significado similar al de *security*. Ambos se usan para referirse a la ausencia de peligro o riesgo. Sin embargo *safety* tiene otras connotaciones vinculadas con el estado físico, por ejemplo, ausencia de tensiones, la seguridad del cuerpo y de los bienes. En esta perspectiva, certeza se refiere al uso en contextos como certeza del orden, confianza y predictibilidad (Virta, 2011:472)

8- Hablar de la seguridad/inseguridad requiere de un análisis más profundo del fenómeno social de la violencia, como bien señala Xavier Cretiez; necesitamos ahondar en su desarrollo histórico, sus tipos y causas, como así también estudiar en este sentido las transformaciones que la misma ha ido experimentando en los últimos años (Cretiez, 2009).

9- La *perspectiva dirigencial* (Alford y Friedland: 1991) destaca el papel de las organizaciones del Estado aislado o de las redes interorganizacionales que constituyen al Estado. *Focaliza en la estructura de poder organizado dentro y fuera del Estado*. Esta visión supone que las organizaciones tienen un importante grado de autonomía respecto de la sociedad y de las relaciones individuales que las componen. Por lo tanto, analiza las estructuras organizacionales y la dominación de las elites que controlan sus relaciones, y los modos en que estas estructuras organizacionales se protegen de la participación desorganizada y demás problemas que no pueden administrar y controlar.

de la clase económica dominante” (Mann, 2008: 64). Estas funciones estatales se ejercen de manera institucional, territorial y centralizada; es, como dice Max Weber, una dominación de tipo burocrática, a través del establecimiento de cuerpos de funcionarios públicos encargados de administrar la violencia.

Entroncándose en lo que podemos denominar teorías de la coerción, Oscar Oszlak adhiere desde una postura weberiana para definir sus famosos atributos de la estatidad, pero también resalta los elementos ideales, es decir, la capacidad de producción simbólica. Sin embargo, rescata la noción en los momentos formativos de la nación de la importancia del establecimiento de un orden, siendo un elemento básico para la supervivencia del Estado. Como sostiene el argentino, “un Estado capaz de imponer el orden y progreso era, casi por definición, un Estado que había adquirido como atributos la capacidad de institucionalizar su autoridad, diferenciar su control e internalizar una identidad colectiva” (Oszlak, 2008: 131). Teniendo en cuenta la seguridad interna, el establecimiento de policías estatales (que en el acuerdo federal argentino implicó una división del trabajo entre las fuerzas de seguridad provinciales y la de la federación), tenemos que considerar que las dos primeras potestades se encuentran englobadas en la seguridad interna. De esta manera, la capacidad de reducir la conflictividad social mediante un aparato represivo extendido por todo el territorio fue un asunto de política pública de vital importancia para la constitución del Estado-Nación en América latina.

Desde el marxismo no ortodoxo, podemos encontrar la visión que tiene de la seguridad Antonio Gramsci. A diferencia de la división entre superestructura e infraestructura, la construcción del teórico italiano descansa en la idea de sociedad civil y sociedad política. Como sostiene Carnoy, en su estudio sobre este pensador, “la clase dominante obtiene el consentimiento a su dominio social por medio de la hegemonía en la sociedad en conjunto, pero ejerce su dominio por medio del control de los aparatos coercitivos del Estado” (Carnoy, 1993: 96). Por hegemonía, Gramsci entiende la conducción ideológica de una fracción de la sociedad del resto, por medio de la jefatura moral e intelectual. Sin embargo, la innovación que aporta Gramsci es que la sociedad política no es el Estado, como podría rastrearse en las teorizaciones de Marx y Lenin, sino que acuña su famosa visión de Estado ampliada, en donde éste se encuentra en el plano de la coerción (sociedad política) y la hegemonía

(sociedad civil). La dominación, repetimos, en términos de este autor oscila entre combinaciones de diferente intensidad de hegemonía y coerción. Esto quiere decir que según el momento histórico en donde nos paremos vamos a ver que la clase dominante apelará al uso de conducción ideológica de la sociedad (mediante la legitimidad) o, por el contrario, endurecerá la represión mediante el uso de la coerción. Es en momentos en donde se resquebraja la hegemonía (la legitimación) cuando la clase dominante implementa políticas represivas, dado que se halla incapacitada de hacer que las clases auxiliares y subalternas se subordinen a los valores de la primera. La principal diferencia que podemos ver en el mundo noroccidental de posguerra y América latina es que justamente la dominación que implicó el llamado pacto de posguerra redundó en un momento de hegemonía¹⁰ más o menos sólido, mientras que, por el contrario, en América latina se alternaron gobiernos civiles con coaliciones cívico-militares (fracciones de la burguesía con el sector militar) que aplicaron políticas de dominación claramente coercitivas cuando la hegemonía fallaba. No debemos olvidar, en nuestra región, la polarización política que se dio en los años 60 y 70, producto de la activación política que propiciaron los gobiernos nacional-distribucionistas, que durante décadas se intentó sofocar mediante la represión militar. En este proceso aparece claramente la pauta de la unificación de los aparatos represivos internos con el externo, dado que tanto las fuerzas armadas como las fuerzas de seguridad interna impusieron el terrorismo de Estado como práctica política. De esta manera, siguiendo a Gramsci, la crisis de hegemonía de los años 60 y 70 habilitó a los sectores subalternos guiados por una conciencia de las masas a disponerse a la acción revolucionaria. Este proceder, que se extendió en América latina, produjo una violencia no estatal por parte de las guerrillas armadas que dependiendo el caso tuvieron más o menos poder real de amenazar al poder estatal, al mismo tiempo que se engendró la respuesta, que implicó el endurecimiento

10- No debemos olvidar que el componente represivo del Estado capitalista se vio inclusive durante los años felices, sobre todo a partir del ciclo de crecimiento económico a fines de los años 60. Las expresiones de la contracultura y la nueva izquierda norteamericana -cuyo objeto de rechazo fue la guerra de Vietnam y el *American way of life*- fue muchas veces duramente reprimido por las fuerzas de seguridad interna. En otras latitudes, como en Francia, la crisis de mayo del 68 fue una real crisis de hegemonía de la clase dominante que llevó a un clima de revolución cruentamente asfixiada por el aparato represivo del Estado.

del terrorismo de Estado por medio del aparato represivo y el surgimiento de grupos paraestatales que actuaban en un zona gris entre el poder coactivo del Estado y la violencia particular.

Con una combinación de elementos weberianos y estructuralistas, Guillermo O'Donnell plantea que lo político, en sentido propio específico, es una parte analítica del fenómeno general de la dominación: aquella que está respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en el territorio excluyentemente delimitado. En esta línea de razonamiento, la importancia que revisten las instituciones estatales está planteada en términos de la coerción física que se ejercen desde la exterioridad para la garantía coactiva del Estado en la consecución de la compraventa de fuerza de trabajo. Así, la venta de fuerza de trabajo a quien no tiene recurso de coacción entraña el control de éstos por un tercero que, como tal mandato ha quedado borrado de aquella relación, puede entonces aparecer aplicándola neutralmente. La suma de estos dos movimientos es una resta: la dominación y su respaldo coactivo tienden a esfumarse tanto de la sociedad como del Estado (O'Donnell, 1985: 26).

Desde el estructuralismo marxista francés, Louis Althusser describe que la principal función del Estado es la reproducción de las relaciones de explotación capitalista, haciendo énfasis en el carácter represivo del Estado. Así, el “Estado es concebido como una ‘máquina’ de represión que permite a las clases dominantes (en el siglo XIX a la clase burguesa y a la ‘clase’ de los grandes terratenientes) asegurar la dominación sobre la clase obrera para someterla a la extracción de la plusvalía” (Althusser, 1998: 21). Esta dominación se lleva a cabo tanto por medios materiales que este autor denomina aparatos de Estado. De esta manera, distingue los aparatos represivos de los aparatos ideológicos de Estado. Los primeros son, en términos de la teoría del Estado marxista, los encargados de “asegurar por la fuerza (sea o no física) las condiciones políticas de reproducción de las relaciones de producción que son, en última instancia, relaciones de explotación.

El aparato de Estado no solamente contribuye en gran medida a su propia reproducción (existen en el Estado capitalista dinastías de hombres políticos, dinastías de militares, etc.), sino también, y sobre todo, asegura mediante la represión (desde la fuerza física más brutal hasta las más simples ordenanzas

y prohibiciones administrativas) la censura abierta o tácitas, las condiciones políticas de los aparatos ideológicos de Estado” (Althusser, 1998: 32). Así, desde este análisis, se puede rastrear la visión de autonomía relativa del aparato de Estado, con respecto a la clase burguesa, pero su gran coherencia con la reproducción de las relaciones sociales de producción capitalistas. La visión del orden que trabaja Oscar Oszlak aparece aquí como la garantía coactiva (y esto es, en términos de los planteos del marxismo ortodoxo -de Marx y Lenin-, el carácter específicamente político de la dominación burguesa), que asegura la piedra angular del capitalismo, la existencia de relaciones sociales asimétricas en la base social (que existan tanto propietarios de los medios de producción que obtienen plusvalía, como proletarios que venden libremente su fuerza de trabajo a cambio de un salario). Estas funciones represivas son reforzadas por los aparatos ideológicos de Estado, que a diferencia de lo que postula Oszlak, para el estructuralista francés habría una “*materialidad*” concreta de estos últimos en virtud de que no revisten un carácter ideal, sino que son condición inherente para la efectividad del aparato represivo de Estado. Dicho de otra manera, la legitimidad de la coacción de este último viene dada por la aceptación que los individuos le conceden a aquélla por medio de los aparatos ideológicos (religiosos, escolar, familiar, jurídico, político, sindical, de información -hoy podemos incluir a los poderosos monopolios mediáticos-, y finalmente cultural). Por consiguiente, el consentimiento por parte de la ciudadanía de la coacción física del Estado debe estar fundado en algún contenido ideológico que emane desde otro aparato externo a él, ya que la violencia física estatal se vuelve legítima en tanto y en cuanto los individuos la consideran tal. Si no fuera de este modo, se viviría en un Estado de cuestionamiento al orden establecido, al ser percibido por conjuntos de la población como “injusto” y, por ende, habilita la rebelión y el accionar en contra de esa represión estatal.

El énfasis o la fortaleza de estos aparatos ideológicos se va desplazando de uno a otro: Así, en los momentos previos a la formación del Estado -Nación, el religioso y familiar tenía una centralidad y una fuerza legitimadora importantes con respecto al poder de los feudos y los poderes locales; pero con los procesos de secularización y racionalización, la dominación se asienta en los aparatos jurídicos y escolares. No es anodino que justamente durante

el Estado liberal se consolide la ficción jurídica de la igualdad ante la ley y se expandan casi de manera universal los dispositivos escolares modernos que internalizaron las identidades nacionales a los futuros ciudadanos. Con el fortalecimiento de los sindicatos, que implicó la constitución de los grandes movimientos obreros (articulados en partidos políticos y sindicatos), se da paso, a finales del siglo XIX y durante el siglo XX a los aparatos ideológicos sindicales que van a ser la piedra angular de la sociedad neocorporativista de posguerra y los grandes articuladores de las identidades colectivas (y, según el marxismo, del disciplinamiento del movimiento obrero a las relaciones sociales capitalistas), en virtud de lo cual podemos sostener que son gran parte del elemento legitimador de este período. Sin embargo, con el surgimiento de las sociedades de masas, va constituyéndose otro actor fundamental de esta fase, que es el medio masivo de comunicación. En un primer momento la radio y luego la televisión va a ser los principales productores culturales.

No obstante, durante la fase del Estado de Bienestar, podemos sostener que hubo dos elementos que impidieron la constitución de los medios masivos de comunicación como espacio de construcción que disputaba la hegemonía del aparato estatal: en primer término, la propiedad pública de los mismos los hacía orbitar en torno de las necesidades de producción simbólica del Estado de Bienestar; mientras que la fuerza de las grandes identidades de la sociedad estado-céntrica (articulada en torno los grandes movimientos sociales) impedía la penetración violenta que tuvieron tras la crisis fiscal de los años 70 y los impactos en la sociedad de posguerra. Con los procesos de privatización y traspaso de la propiedad de los medios masivos de comunicación se les va otorgando a tales medios una autonomía con la cual no contaban durante la segunda posguerra (Castells, 1999), motivo por el cual empiezan a sujetarse a las necesidades del capital, compitiendo muchas veces con las capacidades de producción simbólica de los Estados-Nación. No es algo casual que gran parte de la lucha por transformar las bases del proyecto neoliberal, que comenzó a forjarse en los años 70, se dé en el plano de la producción simbólica.

Así, con la agenda de la seguridad pública de corte “represivo” y el endurecimiento de las penas, la criminología mediática irrumpe en escenarios en donde se producen escenarios de construcción de fuerzas favorables a las políticas redistributivas y de corte progresista.

La aparición de la teoría de la estructuración, elaborada por Anthony Giddens, tratará de superar las visiones de corte individualistas y sistémico-estructuralistas que nutrieron en forma polarizada las principales tradiciones teóricas de las ciencias sociales durante el siglo XX. En 1987, aparece un libro central para el estudio del Estado: *The National-State and Violence*, parte de un trabajo más abarcador sobre el materialismo histórico y su vinculación con el pensamiento social posterior para comprender la dinámica de la construcción estatal y su vinculación con el capitalismo, que permitirá generalizar esta forma política en todo el globo. Surgen temas como la modernidad, el industrialismo, la soberanía, el sistema global y principalmente la vinculación del poder con el sistema administrativo. Giddens plantea la existencia de una serie de pilares constitutivos de la modernidad que acompañan desde sus inicios la formación del Estado y del propio capitalismo, siendo uno de ellos la vigilancia y concentración de la información al que atribuye un rol central en la relación que comienza a conformar el Estado moderno y que se plasma organizacionalmente en la burocracia estatal y la construcción del aparato administrativo, permitiendo el control sobre la temporalidad y el espacio de las actividades humanas.

El segundo de estos pilares, la concentración del poder militar, se construye en “tensión” con la visión medieval del poder militar concentrado en los señoríos locales. El poder militar traerá un vínculo muy fuerte con el propio desarrollo de la economía capitalista dentro de lo que varios autores han denominado el “complejo militar-industrial” orientado hacia el análisis del cuarto pilar institucional, que articula la dimensión económica con la industrialización de la guerra. Como podemos apreciar, el enfoque adoptado por Giddens nos presenta elementos analíticos de importancia para el estudio de los mecanismos constitutivos de las políticas de seguridad pública y ciudadana bajo una visión dinámica, en donde agentes y estructuras permiten el despliegue *vis a vis* de las relaciones entre el Estado “y” la sociedad¹¹.

Asimismo, si bien el escenario general es compartido, podemos sostener que América latina presenta especificidades en lo que respecta a

11- En el desarrollo de los estudios sobre la dimensión política y el poder en las relaciones sociales en la Argentina, desde la óptica de la teoría de la estructuración, cabe mencionar los aportes pioneros de Marcelo Saín, los que posteriormente se articularán tanto en el estudio del Estado como así también en los trabajos vinculados en forma más estricta con la seguridad pública y ciudadana (Saín, 1996 y 2007a).

la penetración de la estatidad y por consiguiente del aparato represivo de Estado. Como menciona O'Donnell (1993), el Estado incluye al menos tres dimensiones: “Una, la más obvia y reconocida casi exclusivamente por la literatura contemporánea, es el Estado como un **conjunto de burocracias**. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general. El Estado es también un **sistema legal**, un entramado de reglas legalmente sancionadas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales (...). Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del Estado: intenta ser **un foco de identidad colectiva** para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del Estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un estado-para-el-pueblo” (O'Donnell, 2007: 49).

Lo que acontece en la teoría del Estado y las prescripciones de políticas públicas es que justamente se parte del supuesto de que es válido para las democracias noroccidentales, en tanto se pasa por alto que muchas veces los Estados latinoamericanos revisten problemas en lo atinente a la eficacia, como conjunto de burocracias, la efectividad, como sistema legal y, por ende, la credibilidad como realizador del bien común de la nación o del pueblo. Esto se relaciona con el tema de la seguridad pública, a partir de que muchas veces una de las que podemos denominar “burocracias vitales” para la supervivencia del Estado, presenta una falta de eficacia. Si consideramos que todo Estado debe imponer un orden a partir del monopolio legítimo de la violencia física y del desarrollo de cierta capacidad extractiva del ambiente, podemos afirmar que las fuerzas de seguridad y las agencias recaudadoras son las agencias públicas que deben gozar de mayor “racionalidad” y penetración para poder asegurar un mínimo de estatalidad. En muchos casos encontramos que hay una percepción de que las fuerzas de seguridad no cumplen con su función, dado que no son capaces de “salvar a los individuos del Estado de naturaleza”, en virtud de lo cual se asienta en la ciudadanía una creencia arraigada de que el Estado es inefectivo a la hora de combatir el delito común. Aclaremos que muchas de esas visiones, en algunos países, se asientan en realidades concretas (países con alta penetración de la economía criminal -como son los casos de México, Guatemala, Honduras y El Salvador- o una disputa por el monopolio de la violencia legítima

—como en el caso de Colombia—), pero en la mayoría de los Estados de la región esa “sensación” se corresponde muchas veces con percepciones asentadas en mensajes emitidos por los medios masivos de comunicación.

Como menciona Eugenio Raúl Zaffaroni, hay un enorme poder de la criminología mediática, la cual crea un denominado “pánico moral”, el cual “se produce cuando los medios ordinarios, comunes, que suministran información supuestamente seria, dedican muchos más minutos de televisión (...) al homicidio del día, cuando los diarios de igual naturaleza dedican muchos más metros cuadrados a lo mismo y pasa la noticia roja a la primera plana, cuando los minutos de radiotelefonía objetiva y sus comentarios aumentan considerablemente, cuando más expertos son los entrevistados (...). Esas son las variantes cuya oscilación se observa que no guardan relación con la frecuencia real de la violencia criminal” (Zaffaroni, 2011: 395). Por consiguiente, queda instalado el imaginario de la ineficiencia de la burocracia policial, cuya solución sería una actuación policial más acelerada y por consiguiente más efectiva a la hora de combatir los crímenes contra la integridad física y la propiedad. Esto refuerza las tendencias presentes en los modelos de actividad policial imperantes en la región, ya que, como menciona Marcelo Saín, “la enorme mayoría de los sucesivos y diversos gobiernos democráticos de la región, inclusive los actuales gobiernos de centro-izquierda, le otorgaron sin miramientos a las instituciones policiales la soberanía política para atender cuestiones de seguridad pública” (Saín, 2010: 33). Por consiguiente, la propuesta de política pública que recae es que para fomentar la efectividad de la burocracia policial es menester dotarla aún más de mayor autonomía, y llevar a cabo políticas de “mano dura” de carácter represivo. Por consiguiente, podemos afirmar que el modelo a seguir de inscripción en la agenda viene dado por la mediatización (Roth-Deubel, 2009), combinado con el modelo de *Kingdom* de ventana de oportunidad, ya que muchas veces “los empresarios políticos tienen que estar siempre listos para precipitarse por la ventana cuando ésta se abra. Deben ser como los pasajeros que esperan subirse al ómnibus o al tren sin saber en qué momento preciso va a salir: hay que permanecer en el sitio, informarse, mirar los movimientos de los empleados, detectar señales, etc.” (Roth-Deubel, 2009: 69). Así, la inseguridad es en los contextos latinoamericanos una cuestión “políticamente rentable”, en parte por la instalación constante e iterante de los medios de comunicación en la agenda pública.

De manera cíclica aparece en la agenda estatal, y es tomada por los gobierno como un problema frente al que “hay que hacer algo”. Por consiguiente, la seguridad pública se ha emplazado fuertemente como un problema de la agenda sistémica (Cobb y Elder, 1983), ya que forma parte de los asuntos comúnmente percibidos por los miembros de una comunidad como merecedor de atención pública por parte del gobierno, y cuenta a su vez con una atención y difusión generalizadas y una preocupación común de que se trata de una cuestión que compete a una autoridad pública. La respuesta al tema de la seguridad postula un ciclo de política pública (recurriendo a la simplificada de política pública “por etapas”) que genera una secuencia de acciones estatales inconexas e incoherentes, que desde el punto de vista del *policy analysis* parece no guardar una relación entre el planteo del problema, formulación e implementación. Cuestiones como la reforma del sistema penal, dotar a la policía con mayor autonomía y menos control, podrían ser la solución a la acuciante cuestión de la inseguridad. En el siguiente esquema, veremos cómo se plantea “el ciclo de vida de las políticas de seguridad de la criminología mediática”.

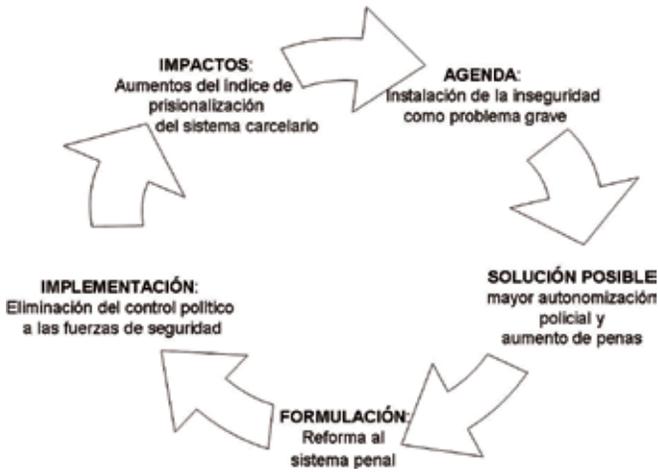


Gráfico 1: El ciclo de vida de las políticas de seguridad del Estado gendarme

Fuente: Elaboración propia en base a Zaffaroni (2011) y Saín (2007b y 2008)

En el gráfico anterior, podemos ver que el principal impacto que trae este tipo de acción es el aumento de la población carcelaria, lo cual no reviste aparente vínculo con el problema inicialmente planteado como asunto público, sino que se conjuga una construcción del problema basada en una correlación espúria entre algunas medidas represivas, que a priori se juzga que harán descender la tasa del delito, sin ningún asidero empírico.

Por otro lado, podemos afirmar que otra dimensión, que aparece en nuestro análisis en lo que respecta a la seguridad pública, es la percepción de una **inefectividad del sistema legal**. Guillermo O'Donnell plantea que hay una asimetría en el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos, y esto se vincula doblemente con el sistema penal y la seguridad pública: Por un lado, hay una construcción de una imagen de "ciudadanía diferenciada", en donde aparece una tipificación del ciudadano medio (que Zaffaroni retrata como la figura de la víctima) que se plantea como el legítimo depositario de derechos civiles, el cual reúne determinadas características -de clase media, propietario, trabajador, etc.-, pero se encuentra limitado en el ejercicio de sus derechos por dos cuestiones: 1) la acción de delincuentes transgresores que atentan contra la propiedad y la integridad, y 2) la ineficacia del accionar policial y la inefectividad del sistema judicial, lo que hace que no se aprese a los malhechores y, si los detienen, "salgan por la otra puerta". Para el discurso mediático, este ciudadano medio aparece victimizado ante la prensa como una persona cuyos derechos han sido violados y por lo tanto amerita una reparación por parte del Estado.

Del otro lado, encontramos a los delincuentes que podrían asociarse a la figura lockeana del transgresor. De esta manera, surge un imaginario que, así como el ciudadano medio, encuentra el ejercicio de sus derechos vulnerado, mientras los delincuentes poseen un "exceso de garantías" por parte del sistema judicial que facilita, protege y es cómplice del accionar delictivo. Como corolario del teorema criminológico, aparecería una solución de recorte de derechos y garantías a este último conjunto de población, territorialmente localizado y socialmente focalizado en "zonas calientes" del delito, que usualmente se corresponden con barrios precarios llamados villas de emergencia, chabolas, favelas, barrio, ciudad perdida, etcétera.

Una de las principales consecuencias que trae el planteo de la criminología

mediática es, justamente, que crea subconjuntos poblacionales diferenciados que deben ser objeto de tratamiento desigual por parte del sistema legal de Estado. Esto quiere decir que se vuelve a una concepción liberal del derecho, en la cual encontramos reflejada una intervención fuerte y contundente “en contra de los delincuentes” en aras de “proteger a los ciudadanos pacíficos y trabajadores”. Como consecuencia, esto trae un quiebre de solidaridades al interior de la sociedad, en donde se plantea una imagen de mismidad y otredad a partir del par dicotómico “civilización-barbarie” o “delincuentes-víctimas”. Postulado en otros términos, podemos afirmar que se genera un enemigo, que es interno y que se encuentra territorialmente localizado en las áreas pobres de las ciudades. Siguiendo a Guillermo O’Donnell (1993b), podemos sostener que hay “zonas azules” en donde existe un alto grado de presencia del Estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva); las “verdes”, que indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales, y las “marrones”, con un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones. De esta manera, observamos que el delito se encuentra localizado en estas últimas, en donde no hay una penetración estatal y una efectividad legal. La solución, desde la política pública que se suele recomendar, es la ocupación territorial de estas zonas marrones para el combate del delito. Como advierte Míguez, encontramos que hay un peligro de que “la asociación entre pobreza y criminalidad lleve a los gobiernos a instrumentar políticas que castiguen a los marginados y que, como consecuencia directa de esa visión, se adopten medidas tales como cercar o allanar salvajemente villas miseria y los barrios populares, entre otras variantes del método excluyente represivo” (Míguez, 2010: 47).

El ejemplo claro de este tipo de intervención policial son los operativos llevados a cabo en las favelas de Río de Janeiro en los últimos años, en donde las fuerzas de seguridad pública, partiendo del supuesto de que hay una ausencia de dominio del Estado en un territorio, proceden a su ocupación para ganar el control e instalar un orden. Así como en los momentos constitutivos del Estado-Nación se debió pelear con poderes locales que se resistían al orden del poder central, en la actualidad podemos sostener que se lleva a cabo el mismo proceso en las denominadas “zonas marrones” de los

Estados latinoamericanos, que se encuentran gobernadas por el delito. Sin embargo, esto también depende de las capacidades estatales y el diagnóstico de la situación. En algunos casos, como México, Guatemala o El Salvador, asistimos a un grado de penetración de la economía criminal al interior del Estado y los partidos políticos, que reduce drásticamente la capacidad del Estado para intervenir y producir respuesta en la instauración del orden legal y una burocracia efectiva en un territorio determinado. Por consiguiente, la respuesta a estas situaciones de inseguridad dependerá de la particular articulación entre Estado y sociedad y de las herramientas con que cuente el gobierno para poder implantar zonas de estatalidad en estas zonas marrones, que, como podemos vislumbrar en una primera instancia, varía de acuerdo al caso que estudiemos.

Por otro lado, vemos que en los últimos años se fueron modificando las propias características del Estado-Nación, tal y como la describen Castels (1999) y Beck (1997), que podemos recharacterizar como Estado globalizado. Este tipo de forma estatal es la resultante de los procesos de mundialización de la economía y la redefinición de las potestades de los gobiernos a partir de diversos fenómenos. En primer lugar, asistimos a una creciente interdependencia de los países y una mayor debilidad de ellos para poder diagramar las políticas públicas por la transnacionalización de la economía y el volumen e importancia de los flujos de capital financiero (que en el último cuarto del siglo XX se volvió el factor con mayor movilidad). Esto hace que muchas de las decisiones de los Estados no puedan tomarse de manera efectiva, reduciendo sus facultades para desarrollar intervenciones efectivas sobre cuestiones criminales.

En segundo lugar, asistimos a las políticas de integración regional (siendo el más avanzado el de la Unión Europea), en donde ciertas atribuciones que históricamente pertenecían a los Estados-Nación ahora son facultad de gobiernos supranacionales (política monetaria, política macroeconómica, política migratoria, política educativa, etc.).

En tercer término, y sobre todo en los Estados más débiles, encontramos que ha surgido un actor relevante tanto a nivel político como económico, que es la economía criminal. Ciertas actividades como el narcotráfico, la venta de armas, la trata de personas, entre otras, mueven flujos de capital tan importantes

que su retirada de la economía podría provocar una enorme recesión. A su vez, existe una estrecha vinculación entre la nueva cuestión social y el delito. Como dijimos más arriba, existen zonas de ausencia de penetración estatal en donde los dominios locales vinculados a la economía criminal tienen un gran poder paraestatal, muchas veces controlando efectivamente el territorio y generando un mercado muy importante. Dicho en otros términos, la actividad económica ilegal genera transacciones económicas y mercado laboral, y ofrece a los sectores que se encuentran excluidos una manera de obtención de ingreso no solamente mediante la participación en actividades delictivas, sino también en otras de carácter lícito que son traccionadas por el crecimiento económico local producido por la economía criminal. Así, podemos señalar que se genera una “zona gris”, en donde hay ciertas actividades que no son necesariamente ilícitas, pero que se desenvuelven gracias a la presencia y proliferación de otras ilícitas, lo cual complejiza y hace multidimensional el tratamiento del delito. Esto es así ya que muchos sectores que se encuentran al margen del mercado laboral formal por los procesos de exclusión encuentran trabajo en actividades colaterales legales, pero que son de importancia para que la economía criminal se sostenga.

De esta manera, debido a la complejidad que atañe el fenómeno, y la articulación que requiere su intervención, no se plantea una solución en términos racionales, sino que aparecen políticas erráticas, focalizadas en acciones represivas contra los delincuentes, pero que no contemplan la prevención primaria, sino que se concentran en la prevención secundaria. Esta intervención en las políticas de seguridad pública, dado que no abordan las causas del delito, resuelve muy poco el problema, ya que el núcleo estructural es la cuestión social (empobrecimiento, marginalidad, desempleo, situaciones de violencia, etc.). De esta manera, siguiendo a Zaffaroni (2011) vemos que las políticas de seguridad pública dejan de lado la prevención primaria (que han sido objeto histórico de las políticas sociales, muy presentes en el Estado de Bienestar), dando lugar únicamente a las políticas de prevención secundaria, que adquieren un carácter represivo. Dicho en términos de las perspectivas clasistas, podemos ver que a partir de la crisis del Estado de Bienestar aparece un énfasis menor en la legitimación a partir de las políticas sociales asentadas en los aparatos ideológicos sindicales, y el acento en el componente represivo del Estado.

Como podemos ver, parte de la instauración y desmantelamiento del *Welfare State*, en nuestra región se llevó en contextos represivos no democráticos, y luego se continuó en momentos democráticos pero que buscaron la legitimidad en los aparatos ideológicos de información. Podemos sostener, siguiendo tanto a Zaffaroni como a Althusser, que gran parte de la legitimación de las políticas de seguridad de corte represivo en las cuales se asentó el Estado gendarme, instalado tras la crisis del Estado de Bienestar se basó, en gran medida, en el consenso que se generó a través de los medios de comunicación. Es dable decir, volviendo a lo expuesto en apartados anteriores, que contrariamente a lo que ocurría en América latina con respecto a finales del siglo XIX, en donde las instituciones educativas jugaron un rol fundamental en lo relacionado con la función socializadora de lo que se llamó la “formación de ciudadanos” o la “formación de trabajadores”, volcando sentimientos de pertenencia que mediaban entre el Estado y la sociedad, en la actualidad esa mediación está por fuera de la esfera estatal y se corresponde con instancias privadas, como los medios masivos de comunicación. A diferencia de la pauta marcada por el Estado de Bienestar, en donde la experiencia comparada mostraba una propiedad estatal de los medios, con los procesos de reforma del Estado y la tercerización de la economía, en donde el sector servicios se vuelve el más dinámico y rentable, se produce la transferencia de los medios masivos de comunicación a manos privadas. Así, “el control de la información y el entretenimiento y, mediante ellos, de las opiniones e imágenes ha sido, a lo largo de la historia, el instrumento de sostén del poder estatal, que se perfeccionaría en la era de los medios de comunicación de masas.

En este ámbito, el Estado-Nación se enfrenta a tres importantes retos interconectados: la globalización y el entrecruzamiento de la propiedad; la flexibilidad y la penetración de la tecnología; la autonomía y la diversidad de los medios de comunicación” (Castells, 1999: 283). Por consiguiente, la comunicación de masas ve desdibujado su carácter estatal y se privatiza, dejando un nicho en donde los grupos privados pueden operar en la construcción simbólica de la realidad, disputando sentido con el Estado-Nación. Con la crisis de los partidos políticos, los grandes movimientos sociales y las grandes identidades colectivas propias de la segunda posguerra que anclaban en proyectos políticos basados en una ideología política, advertimos que ese

vacío de poder y esa capacidad de generar demandas quedan en manos de los medios masivos de comunicación, centralmente la televisión y, en las últimas décadas, Internet. Sin embargo, no podemos pensar a los aparatos ideológicos de la información desde una visión externa al Estado capitalista: si bien se lo deja al Estado capitalista con menos capacidad de control y regulación de los medios masivos de comunicación, encontramos que estas empresas se adecuan a la lógica de la acumulación del capital, en virtud de lo cual no representan una exterioridad a las relaciones de producción mercantil, sino que, por el contrario, generan una producción simbólica capaz de crear una hegemonía -llegando, como decía Gramsci, a niveles de penetración tan profundos como el sentido común- de la clase capitalista transnacionalizada.

Resumiendo, es plausible afirmar que el uso del poder coactivo del Estado, encarnado en la policía, tuvo diferentes fases y se articuló de manera diferenciada con los aparatos ideológicos de Estado. Estos ejes son fundamentales para entender la manera en la cual se desplegaron las políticas de seguridad pública, el modelo de policía y el principal objetivo perseguido por la intervención estatal en esta materia. Conceptualmente, podemos distinguir cinco fases del Estado capitalista: absolutista, liberal, keynesiano de bienestar, globalizado (también llamado, por parte de la literatura, neoliberal según el tipo de política económica aplicada), y una última etapa que incorrectamente denominamos “posneoliberal”¹². En el siguiente cuadro se esquematiza cómo fue evolucionando el tipo de Estado, la política de seguridad y la legitimidad estatal.

12- Dado que esta última fase se encuentra todavía en despliegue, es conceptualmente complejo caracterizarla y definir sus alcances, como en efecto sí encontramos literatura en lo atinente a los períodos anteriores. No obstante ello, es posible destacar que hay varios hitos que marcan el cambio de época. Entre ellos, podemos mencionar rápidamente: 1) La crisis de los Estados Unidos como potencia hegemónica y sus intervenciones militares constantes para mantener su primacía económica que se advierte con el atentado a las Torres Gemelas. 2) Las sucesivas crisis económicas que vienen a desembocar en la actual fase de estancamiento que vemos desde 2008 en las economías centrales. 3) La aplicación de medidas intervencionistas o neokeynesianas, o de mayor regulación de la economía -sobre todo del sector financiero-. 4) El agotamiento teórico y empírico del neoliberalismo económico y las teorías de la integración regional como un *etbos* indiscutido. En este contexto es bastante difícil rastrear una pauta común, pero encontramos que a medida que avanza la década del 2000 el surgimiento de gobiernos progresistas, la aplicación de políticas que intentan recuperar el rol del Estado en la economía y un mayor énfasis en las políticas sociales y políticas de redistribución del ingreso a favor de los sectores menos favorecidos, tanto en los países centrales como, con mayor énfasis, en los de nuestra región.

Cuadro 1: Evolución del Estado y las políticas públicas

Fase de Estado	Período	Principal fin de la violencia estatal	Principales áreas de intervención social pública	Principal aparato ideológico
Absolutista	S. XVI-XVII	Centralización del orden	Política económica	Religioso Familiar
Liberal	S. XVII- 1930	Protección de derechos civiles	Infraestructura, justicia y educación básica	Jurídico Escolar
Keynesiano de Bienestar	1930-1980	Contener las expresiones anticapitalistas	Política macroeconómica y políticas sociales	Sindical Cultural
Globalizado	1980-2001	Represión de los colectivos excluidos	Reforma del Estado y desregulación de la economía	De información
Posneoliberal	2001- actualidad	Seguridad basada en los derechos humanos	Políticas sociales y políticas macroeconómicas anticíclicas	

Fuente: elaboración propia.

El problema de la autonomía y conducción policial

En la actualidad encontramos algunas cuestiones relativas al gobierno de la seguridad pública que ameritan ser abordadas en este artículo. De esta manera haremos una distinción entre la mirada del análisis de políticas públicas (esto quiere decir qué hacen los gobierno, por qué y cómo lo hacen) y luego abordaremos temas organizacionales relativos a las fuerzas de seguridad como burocracia estatal con una especificidad propia.

La moderna policía surge en Europa con el proceso de constitución del Estado-Nación, en tanto se arrebató esa facultad a otros poderes locales y privados. De esta forma, en países como Francia e Inglaterra, el poder de la policía se encontraba en manos de los señores feudales, pero luego se va constituyendo un cuerpo que se corresponde con el que se encarga de velar

por la seguridad pública con funcionarios pagos por el Estado, y es concebida como una extensión de la política. “Todo cambio del respaldo privado y público a la policía representa un aumento de la capacidad reguladora del conjunto de la sociedad. Entonces, sería lógico esperar que la dinámica del encapsulamiento político -el crecimiento de nuevos centros políticos- afecte, a la vez, a la actividad policial. A priori, parecería que la extensión de la hegemonía política efectiva se asociaría con la creación de la policía pública” (Bayley, 2010: 53).

En América latina, fue una fuerte fuente de disputa contra los poderes localmente establecidos afianzados en la propiedad latifundista de la tierra. Durante las fases de constitución de los incipientes Estados de emancipación vemos que parte de la inestabilidad política y la violencia que existieron en la región tuvo como arista la disputa por la centralización de poder y el uso de esta potestad por parte de los terratenientes, a partir de sus policías privadas. Será con los nacientes Estados oligárquicos, en nuestra región, que podemos ver que la policía se asienta de manera regular penetrando todo el territorio, barriendo con los poderes locales e instaurando una burocracia encargada de mantener el orden de la emergente nación. En las primeras concepciones de seguridad, se entendía a la policía como la burocracia tendiente a salvaguardar el interés general, como así también velar por el cumplimiento del corpus jurídico en el que se asentaba el naciente orden estatal; asimismo, las penas e infracciones de menor gravedad eran atribuciones delegadas por parte de la Justicia y el poder político a esta burocracia.

Conceptualmente, hemos dicho que la policía es aquel cuerpo burocrático que surge con el Estado-Nación moderno, encargado de ejercer el monopolio legítimo de la violencia hacia el interior de un determinado territorio. Siguiendo a Saín, “la función básica de la policía moderna, vigente desde mediados del siglo XIX, gira en torno del control del delito, llevado a cabo mediante su prevención e investigación (...). A esto se le añade el mantenimiento del orden público como función y una labor policial también central, entendiendo a ésta como una tarea de prevención y conjuración de desórdenes y hechos de violencia vulneratorios de la paz social” (Saín, 2008: 88). El desarrollo histórico ha hecho que nos encontremos frente a una institución marcada por la desproletarización, la relegación y la estigmatización. Una férrea disciplina

castrense, ausencia de capacitación, bajos salarios, ausencia de control ciudadano y político, falta de formación en derechos humanos, recurrencia de prácticas ilegales, vinculación con actividades delictivas y altos márgenes de corrupción son parte de las características de los cuerpos policiales en nuestro país y en la región.

A pesar de una visión negativa por parte de la ciudadanía sobre la institución policial (o las instituciones policiales), no es menos cierto que es el principal agente al cual se le delega la cuestión de la seguridad pública en el día tras día. Paradójicamente, frente a una imagen deteriorada y un diagnóstico compartido por la mayor parte de los actores sociales en lo que respecta a la necesidad de reforma, los intentos de reforma han sido trunco, erráticos y no han dado frutos significativos en el manejo de las políticas de seguridad pública. Si en efecto hemos visto que continúa con una gran autonomización con respecto al poder político y elusión de los controles democráticos, tampoco se la ha intentado limitar presupuestariamente y ha mostrado un sostenido crecimiento en el siglo pasado. Por ende, encontramos que las fuerzas policiales han experimentado una evolución en términos de presupuesto, cantidad de agentes, volumen de recursos insumidos, etc., revistiendo por consiguiente un aumento de poder. Las posibles explicaciones a este fenómeno se pueden entender dentro del contexto de engrandecimiento general del aparato estatal que se vino produciendo desde el siglo XX. Como sostiene Bayley, esto se entrelaza con la acción estatal para la resolución de la cuestión, ya que “los aumentos en la fuerza de la policía pública se relacionan con la variaciones poblacionales. Es posible que éstas estén también relacionadas con la incidencia del delito común, pero la evidencia estadística es equívoca” (Bayley, 2010: 131).

Por consiguiente, podemos sostener que no hay una hipótesis clara para afirmar por qué ha crecido el número de policías por habitante en los últimos años, en virtud de no haber crecido en todos los países de la misma manera la tasa delictiva. Una de las posibles explicaciones nos la brindan las teorías del análisis de políticas públicas que miran “hacia adentro de la caja negra”, que empiezan a generarse como observación al crecimiento de la burocracia con el Estado de Bienestar.

Así, podemos rastrear el modelo de desplazamiento de objetivos, planteado

por Brown y Erie (1984), acerca de cómo se comportan las agencias públicas en lo que respecta a su racionalidad. En primer lugar, estos autores discuten la idea tradicional de racionalidad asentada en el paradigma weberiano, en donde la racionalidad política es diferente a la racionalidad administrativa. De esta manera, el poder político marca las directrices políticas (formulación de políticas públicas) y las agencias estatales, por medio del cumplimiento de normas y procedimientos legalmente instituidos, llevan a cabo la ejecución (implementación). Esta concepción dicotómica entre política y administración choca muchas veces con dos cuestiones: en primer lugar, la baja productividad de muchas burocracias, ya que hay muchas agencias que en principio no se ajustan al cumplimiento de metas o producción de bienes y servicios públicos, y sin embargo, presentan una gran capacidad para mantenerse a lo largo del tiempo. En segundo lugar, muchas veces las políticas públicas son redireccionadas desde las agencias públicas desvirtuando la voluntad política y presentando, en los términos de la visión dicotómica, una “falta de racionalidad”. Así, estos autores sostienen que tales aparentes ausencias de racionalidad administrativa no pueden explicarse porque opera una racionalidad diferente a la que el paradigma tradicional postula, sino por lo que ellos denominan “crecimiento del poder burocrático”. De modo que “el poder burocrático involucra la adquisición de recursos suficientes para sostener y expandir las actividades organizacionales.

El poder puede ser definido como una relación de dependencia unilateral entre dos o más actores organizacionales (...). En este sentido, el poder se refiere al control sobre las instituciones que gobiernan las relaciones e interacciones corrientes dentro de un sistema social, y debe distinguirse de las luchas por el poder que tienen lugar dentro de la trama de interacciones políticas y sociales existente (Brown y Erie, 1984: 165). En lo que respecta a las fuerzas de seguridad, el poder organizacional es un eje crítico para explicar su comportamiento. Una de las principales características que revisten las policías (y sobre todo las internas) es que se encargan de mantener la estatalidad y asegurar un mínimo de cumplimiento del orden dentro de un territorio determinado, en virtud de lo cual quitarles recursos (y por ende poder) es una maniobra muy peligrosa. A su vez, el medio que emplean también las hace muy sensibles a su control, ya que revisten la función de administrar la

violencia dentro de una sociedad, o planteado de otro modo, regularla. Así, esta falta de control permite que esta burocracia desarrolle intereses propios gestándose una racionalidad maximizadora de recursos, presupuesto y poder. El componente represivo que tienen las policías es justamente que intentan erradicar el empleo de la violencia por parte los particulares mediante el uso de la fuerza legítima de carácter estatal. De esta manera, recortar poder y capacidades, implicaría o podría ser argumentado por la institución como una causa de crecimiento del delito.

Por otro lado, en el contexto actual la criminalidad y el delito violento han cobrado tal visibilidad y relevancia como cuestiones socialmente problematizadas (por motivos que hemos expuesto más arriba), que cualquier intento de cercenar el poder burocrático en términos de control y reducción de recursos es visto como una acción para “fomentar” o “tolerar” el delito. Así es como opera la fuente del poder burocrático de la policía: existe una coalición de intereses entre los medios de comunicación que coloca a la seguridad como cuestión urgente, por un lado, y las agencias de seguridad que reclaman más recursos y menos control para realizar su accionar, por otro. Este proceso refuerza y acrecienta el poder autónomo de las policías. El desplazamiento “conduce, en efecto, a un replanteamiento radical de la noción misma de instrumento del Estado, aplicada a la policía. La noción de instrumento es falsamente clara. Es ella la que está en el origen de la falsa instrumentalidad y la autonomía. Los términos de ‘misión’ policial, si se hacen a un lado sus connotaciones morales marginales, y de ‘mandato’, no representan desventajas” (L’Heuillet, 2010: 45).

Existen además problemas importantes para la rendición de cuenta por parte de las fuerzas policiales, dada la naturaleza de la actividad que realizan y la relación inversa entre efectividad y publicidad de las acciones policiales. Por ende, el tipo de control se vincula necesariamente con el diseño institucional de *accountability* frente a la ciudadanía y el poder político. Quién debe realizar el control de las fuerzas policiales es una de las preguntas centrales de este análisis. En lo que respecta al control externo por parte de una agencia de contralor, existen grandes problemas, siendo el más corriente y tipificado la captura o penetración burocrática del regulador. “Desde el punto de vista de la policía, hay un problema más importante, que puede darse con las agencias

de control: que no se comprometan con una colaboración significativa para resolver los problemas por temor a la captura. El resultado es un organismo de control que no dice cómo resolver el problema ni asesora a la policía sobre cómo corregirse, aunque sostiene que existen problemas o le dice a la policía cuándo está equivocada” (Ross, 2010: 267). Por consiguiente, los modelos de control externo estatal suelen ser infructuosos, sobre todo en Estados débiles como los latinoamericanos, caracterizados por una ausencia de capacidades regulatorias y de contralor.

En los últimos años, se ha planteado la cuestión del control comunitario de la policía, en donde conjuntos de ciudadanos ejerzan tareas de contralor, participando por medio de consejos de vecinos. Las ventajas que reviste este tipo de modelo es que la problemática de la seguridad se encuentra ubicada dentro de las principales problemáticas entre nuestros países, lo que genera incentivos positivos para la participación y el compromiso de la sociedad. No obstante ello, existen riesgos de participación más intensa en el proceso de actores con capacidad de presión (como grupos políticos, ONG, etc.), que en base a una mayor capacidad organizativa puedan intervenir a su favor en el control de los cuerpos policiales.

Otro tema central para analizar la relación entre el Estado y el accionar policial en relación a la autonomía que estos cuerpos han estructurado a lo largo de las últimas décadas, aun bajo regímenes democráticos, es la relación entre “política” y “delito”, que si bien se fortificó en las dictaduras militares, continuó mientras el Estado retiraba de aspectos centrales su intervención en la sociedad marcada por la implementación de las políticas de corte neoliberal y neoconservador¹³. Por esta razón, la aparente “ausencia del Estado” puede esconder en el fondo una trama de vinculación entre la propia política y el delito, el cual genera un sistema de financiación paralelo tanto del Estado como de las propias fuerzas policiales. Esto, a su vez, se agrava bajo el desarrollo de los delitos transnacionalizados, como el narcotráfico y la trata de personas¹⁴. Comprender estas relaciones aparentemente “ocultas” representa todo un desafío tanto para la investigación científica como para la adopción

13- Para un estudio crítico de esta forma específica de Estado podemos ver la obra de Carlos Escudé, *El Estado parasitario. Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior* (Escudé, 2005).

14- Para comprender la complejidad del fenómeno del narcotráfico, es interesante la compilación realizada por Juan Gabriel Tokatlian, *Drogas y prohibición. Una vieja guerra, un nuevo debate*.

e implementación efectiva de las políticas de seguridad pública y ciudadana en los marcos democráticos que hemos señalado oportunamente (Sain, 2002, 2004, 2007b, 2010).

Conclusiones y desafíos: construyendo el gobierno político de la seguridad pública y ciudadana

A partir de la concepción de la seguridad pública adoptada, nuestra visión de la formulación, adopción e implementación de la política del área se basa, como hemos sostenido, en una serie de acuerdos políticos que tienden a ir más allá de las coyunturas cotidianas y pretenden legitimar el accionar de las decisiones de la cartera. La complejidad de las relaciones sociales en la actualidad hace que los problemas vinculados con la seguridad excedan el ámbito propio de lo tradicionalmente vinculado a la misma y las prácticas policiales, lo que requiere una visión más amplia y “multiagencial” desde el Estado y las decisiones que éste emana como foco del poder político.

El Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece: “1. El desarrollo de una institucionalidad ministerial que dé lugar a la efectiva conducción civil de la seguridad ciudadana, junto con un expreso control de los asuntos internos, carrera y procesos de evaluación y ascenso. 2. Un proceso de desarrollo de políticas confiables en materia de producción y acceso a la información en materia criminal. 3. La ampliación de la agenda del sector mediante el cambio paradigmático desde la concepción meramente policial de la seguridad hacia una mirada integradora sobre la multicausalidad de la fenomenología de la violencia y el delito y la multiagencialidad de las respuestas. 4. Un reconocimiento protagónico de la participación ciudadana. 5. Otros puntos que complementan al concepto de diez aspectos allí condensados involucran otras instancias de gobierno, tales como los referidos a las reformas en el ámbito del ministerio público fiscal, reconocimiento de derechos de víctimas y reformas judiciales” (2009).

La racionalidad y la eficiencia muchas veces tienen que ver con ciertas demandas de la ciudadanía y de los medios de comunicación, que no se basan en un planeamiento estratégico y una administración de recursos que ajuste

acciones a resultados. Se puede advertir ello, por ejemplo, en los pedidos de las víctimas de delitos contra la propiedad, que a través de los medios masivos de comunicación solicitan a la conducción policial “mayor presencia policial” en determinadas zonas que la vivencia cotidiana de los habitantes del vecindario califica como “inseguras” o con alta tasa de delitos. Por consiguiente, existe una concepción en donde es menester reforzar la prevención secundaria con una mayor presencia policial de efectivos patrullando las calles o parados en la esquina. Desde esta visión, la sola presencia de la autoridad policial operaría como un elemento disuasorio que aumentaría los costos a los eventuales delincuentes en cuanto a perpetrar una maniobra delictiva. No obstante ello, esta fuerte demanda, que se encuentra muy anclada en el sentido común de la ciudadanía, no se basa en una evaluación diagnóstica de la situación realizada con criterios científicos, sino que aparece como acción reactiva a algún delito que ha ocurrido en un determinado punto de la ciudad, y a partir de ello se instala en la comarca el pedido de mayor patrullaje o un policía apostado en la esquina. Nadie duda de que una mayor presencia policial en las calles es un elemento importante de las políticas preventivas. No obstante, debemos asignar recursos (que en políticas públicas son siempre limitados -ya que ningún Estado puede atender todas las cuestiones y con recursos ilimitados-) en base a criterios racionales para que puedan optimizar resultados. Un buen análisis de la situación debe partir de un estudio de los recursos humanos existentes (su formación, experiencia, calificación, etc.), los recursos de infraestructura presentes (armamento, móviles, dispositivos de comunicación, sistemas computarizados, etc.) y el apoyo político de los gobernantes locales para implementar políticas de seguridad. Asimismo, una correcta política de seguridad pública debe tener varios niveles de articulación: nacional, subnacional, distrital y jurisdiccional, como así también una articulación a nivel internacional, principalmente para atender la problemáticas de los delitos complejos transnacionalizados.

En los últimos años, se ha logrado una serie de acuerdos y coincidencias básicos que permiten señalar un claro horizonte de sentido en el trazado de las políticas de seguridad pública y ciudadana. En el amplio espectro político de las fuerzas y partidos considerados “progresistas”, nadie pone en duda una visión integral de la seguridad basada en la plena vigencia de los derechos humanos,

como así también en la importancia de la formación y capacitación policial constantes, bajo un accionar estructurado en normas claras y procedimientos estandarizados ajustados a derecho. Por otro lado, la importancia de aplicar nuevas tecnologías constituye una realidad en cualquier campo, sea la enseñanza, la medicina o cualquier proceder que pretenda cambios en la sociedad; en este sentido, las prácticas policiales forman parte de la dinámica social. Otro elemento sustantivo es el aspecto ético, que no debe opacarse frente a la eficacia o al logro de objetivos de cierta materialidad; sin esta dimensión, el accionar público contra las prácticas delictivas carece de sentido.

Partiendo de estos logros y consensos es necesaria la articulación de una política pública entendida como una “política de Estado”, con una debida planificación estratégica, lo que permita la implementación de un “plan de seguridad pública y ciudadana” integral, con sus criterios de monitoreo, control y evaluación, como así también con los mecanismos de ajuste que toda política pública necesita para ser más efectiva y lograr sus objetivos.

La investigación científica, tanto en materia de criminología como de seguridad pública, es fundamental para el proceso de decisión en la materia. No podemos planificar, adoptar ni implementar sin un conocimiento empírico fundado teóricamente. Aquí el trabajo, tanto interdisciplinario como “interagencial”, es un insumo irrenunciable. Las carteras vinculadas a la seguridad, tanto a nivel nacional como provincial, deben articular programas de investigación junto a las universidades nacionales como con diferentes centros especializados y organizaciones de la sociedad civil. Debemos superar el efecto de la “criminología mediática” con un conocimiento fundamentado, el cual no debe sólo quedar en manos de los expertos y tomadores de decisión sino que debe divulgarse a la propia sociedad, lo que a su vez genera un efecto preventivo importante. El miedo debe superarse con el saber.

El carácter federal de nuestro país requiere una fuerte articulación de las diferentes fuerzas policiales y de seguridad. Tanto la nación como las provincias deben lograr metas comunes, como también basarse en criterios consensuados orientados por la ya mencionada plena vigencia de los derechos humanos. Los gobiernos provinciales deben también asumir una clara “conducción política” de la seguridad pública y ciudadana asumiendo su responsabilidad y reduciendo la autonomía policial a los aspectos operativos y propios de la profesionalidad

de los agentes. Las marchas y contramarchas adoptadas por algunas provincias han sido un elemento negativo que debe encausarse.

El aparente “hiato” o “ausencia” de la presencia estatal debe preguntarse si ésta es un fenómeno profundo de la falta de “estatidad” o en el fondo encubre los vínculos entre delito y ojo redundancia política que condicionan negativamente toda política efectiva de un control político de las fuerzas policiales junto a una reforma sostenida en el tiempo orientada por los principios ya mencionados del “progresismo democrático”.

Es justo señalar que en la última década se ha avanzado muchísimo en la construcción del gobierno político de la seguridad pública y ciudadana. De una autonomía casi total nos encontramos en un proceso de desarrollo con importantes logros. Un elemento fundamental es asumir la complejidad del fenómeno, lo que invariablemente nos llevará tanto a un diagnóstico multicausal como así también al planteo de soluciones diversas y articuladas, que irán construyendo sus logros de forma paulatina. Si bien el horizonte se encuentra trazado, es necesario profundizar las reformas policiales, generar nuevos parámetros en materia de inteligencia criminal, investigación especializada y dar un tratamiento especial a la criminalidad compleja, principalmente aquella que se encuentra transnacionalizada. Este es el desafío.

Bibliografía

Althusser, Louis (1998), *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. Nueva Visión, Buenos Aires.

Auyero, Javier (2004), *Clientelismo político*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

Bayley, David (2010), *Modelos de actividad policial: un análisis comparativo internacional*. Prometeo, Buenos Aires.

Beck, Ulrich (1997), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós, Buenos Aires.

Binder, Alberto (2004), *Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre (1989), *Sobre la televisión*. Anagrama, Barcelona.

Bourdieu (2003), *Campo de poder, campo intelectual*. Quadrata, Buenos Aires.

Brown, Michael y Erie, Esteve (1984), “Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática”, en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós, Buenos Aires.

Bulcournf, Pablo (2007), “Las nieves del tiempo platearon mi sien: reflexiones sobre la historia de la ciencia política en la Argentina”. En *Sociedad Global*. Vol. 1 N° 1, Buenos Aires.

Bulcournf, Pablo y Cardozo, Nelson (2010), “Metodología comparada para el estudio de la implementación de políticas públicas: análisis de las dimensiones de abordaje de tres modelos cualitativos”. *VI Jornadas sobre Etnografías y Métodos Cualitativos*. IDES, Buenos Aires.

Bulcournf y Cardozo (2008), “¿Por qué comparar políticas públicas?”. En *Documentos de Política Comparada* nro. 3. Disponible en www.politicacomparada.com.ar

Bulcournf y Cardozo (2010), “El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina a partir del proceso democratizador”. En revista *Nuevo Espacio Público*, nro 5, IPAP, Viedma.

Bulcournf y Cardozo (2011), “Apuntes para una teoría del campo político: poder, capital y política en la obra de Pierre Bourdieu”. En revista *Crítica contemporánea. Revista de Teoría Política*, nro. 1, Montevideo

Bulcournf y D’Alessandro, Martín (2003), “La ciencia política en la Argentina”. En Pinto, Julio (comp.) *Introducción a la ciencia política*. E. Eudeba, Buenos Aires.

Bulcournf y Reina, Augusto (2009), “Comprendiendo al Estado: los aportes de Guillermo O’Donnell a su reconceptualización en América latina”. En *Revista*

de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad de Palermo, Año 2, nro 2, Buenos Aires.

Bulcourf y Vázquez, Juan Cruz (2004), “La ciencia política como profesión”. En revista *PostData*, nro. 10.

Caplan, Sergio (2011), “Seguridad pública, cuestión de información”, en *PolíticArgentina.com*.

Caplan, Sergio y Lisandro, Gómez (2011), “Las políticas de seguridad en estrategia comparativa”. En *Boletín de Política Comparada*, vol. 3, nro. 1, Buenos Aires.

Cardozo, Nelson (2011), “El aporte de Guillermo O’Donnell a los estudios sobre el Estado y las políticas públicas en la región”. En *Newsletter de Espacios Políticos*, nro. Especial, Buenos Aires.

Carnoy, Martín (1993), *El Estado y la teoría política*. Alianza, México.

Casey, John (2010), “La labor policial internacional”. En Mitchell, Margaret y Casey, John (eds.) *Conducción y administración policiales*. Prometeo, Buenos Aires.

Castells, Manuel (1999), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Ciafardini, Mariano (2006), *Delito urbano en la Argentina*. Ariel, Buenos Aires.

Crettez, Xavier (2009), *Las formas de la violencia*. Waldhuter, Buenos Aires.

Cobb, Roger y Elder, Charles (1983) *Participation in American Politics*. Disponible en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/segur.pdf>

Eissa, Sergio (2006), *Hacia una política integral de seguridad. Consensos y disensos*. Prometeo, Buenos Aires.

Escudé, Carlos (2005), *El Estado parasitario. Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior*. Lumiere, Buenos Aires.

Esping-Andersen, Gosta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel. Barcelona.

Galvani, Mariana (2007), *La marca de la gorra. Un análisis de la policía federal*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

Giddens, Anthony (1987), *Las nuevas reglas del método sociológico*. Amorrortu, Buenos Aires.

Giddens (1987), *The National-State and Violence*. University of California Press, Los Angeles.

Gómez, Lisandro y Caplan, Sergio (2010a), “Los dilemas de la creación de la Policía Metropolitana en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Espacios Políticos*, nro. 6.

Gómez y Caplan (2010b), “La creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, trabajo presentado en el marco del *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de ALACIP*, Buenos Aires.

Gómez y Caplan (2010c), “Policía Metropolitana: ¿soluciones o más conflictos?”, trabajo presentado al *I Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Política*, San Juan.

Gómez y Caplan (2010d), “La necesidad de democratizar las fuerzas policiales: el caso de la Policía Metropolitana”, trabajo presentado al *IX Congreso Nacional y II Congreso Internacional sobre Democracia*, Rosario.

Hener, Alejandro (s/f), *Políticas de seguridad en clave comparativa: la emergencia del paradigma preventivo del delito en la Argentina y Brasil*. Instituto Gino Germani – Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Hobbes, Thomas (2001), *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

Hobsbawn, Eric (1997), *Historia del siglo XX*. Grijalbo, Barcelona.
http://www.politicacomparada.com.ar/material/09/documentos/doc-trabajo_n3.pdf

Isuani, Aldo (2006), *El Estado de Bienestar argentino. Un rigido bien durable*. Mimeo.

Jolías, Lucas y Fernández Arroyo, Nicolás (2010), “Los nuevos desafíos de la seguridad pública”, en *Espacios Políticos*, nro. 6.

Kessler, Gabriel (2009), *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI, Buenos Aires.

L’Heuillet, Hélène (2010), *Baja política, alta policía*. Prometeo, Buenos Aires.

Locke, John (1997), *Ensayo sobre el gobierno civil*. Alba, Madrid.

Mann, Michael (2008), “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. En Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Disponibile en http://www.jgm.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf

Marx, Karl y Engels, Friederik (1994), *Manifiesto del Partido Comunista*. Catari, Buenos Aires.

Míguez, Daniel (2010), *Los pibes chorros. Estigma y marginación*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

Mitchell, Margaret y Casey, John (eds.) (2010), *Conducción y administración policiales*. Prometeo, Buenos Aires.

Monjardet, Dominique (2010), *Lo que hace la policía: sociología de la fuerza pública*. Prometeo, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (2010), *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intensidad comparativa*. Prometeo, Buenos Aires.

O'Donnell (1977), "Apuntes para una teoría del Estado". *Documento Cedex*, Nro. 9, Buenos Aires.

O'Donnell (1997), *Contrapuntos*. Paidós, Buenos Aires.

O'Donnell (1972), *Modernización y autoritarismo*. Paidós. Buenos Aires.

O'Donnell (1977), "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976". En *Revista Desarrollo Económico*. Vol. XVI N° 64.

O'Donnell (1985), "Apuntes para una teoría del Estado". En Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós. Buenos Aires.

O'Donnell (1993), "Estado, democratización y ciudadanía". En *Revista Nueva Sociedad* N° 128, Caracas.

O'Donnell (1996), *El Estado burocrático autoritario*. Editorial De Belgrano. Buenos Aires.

O'Donnell (2007), *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo, Buenos Aires.

O'Donnell (2008), *Catacumbas*. Prometeo, Buenos Aires.

O'Donnell (2007), *Acercas del estado en América latina. Diez tesis para discusión*. (DRALC-PNUD) http://www.mag-politicasociales.cl/documentos/diez_tesis.pdf

O'Donnell (1993), "Acercas del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, vol. 33 núm. 130, pág. 170. Buenos Aires.

Offe, Klaus (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza, Madrid.

Oszlak, Oscar (1994), “Estado y sociedad. Las nuevas fronteras.” En Klilsberg, Bernardo (comp.): *El rediseño del perfil del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México.

Oszlak (1985), *La formación del Estado argentino*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Oszlak (2006), “Burocracia estatal y políticas públicas”. En revista *Postdata*, nro. 11.

Oszlak y O'Donnell, Guillermo (1976), “Estado y políticas estatales en América latina: Hacia una estrategia de investigación”. *Documento CEDES* Nro. 4, Buenos Aires.

Page, Edgard (2008), “The origins of policy”. En Moran M., Rein M. y Goodin, R., *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, New York.

Pérez Liñan, Aníbal (2008), “El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes”. En *Documentos de Política Comparada*, nro. 1.
Disponible en: http://www.politicacomparada.com.ar/material/09/documentos/doc-trabajo_n1.pdf.

Pérez Liñán (2010), “¿Qué debe aprender la política comparada de los otros campos disciplinarios?”, en *Espacios Políticos*, nro. 6.

Peters, B. G. (1990), “The necessity and difficulty of comparison in public administration”. En revista *Asian Journal of Public Administration*, vol. 12, nro. 1.

Pomares, J. y Ruthenburg, M. (2002), “Políticas de seguridad pública en una sociedad democrática: perspectivas comparadas”. *Woodrow Wilson Center Update On The Americas*, nro. 5.

Rico, José María y Chinchilla, Laura (2002), *Seguridad ciudadana en América latina*. Siglo XXI, México.

Ross, Glen (2010), “Control policial: ¿ayuda o estorbo? En Mitchell, Margaret y Casey, John (eds.), *Conducción y administración policiales*. Prometeo, Buenos Aires.

Rossiter, Clinton (1986), *La teoría política del conservadurismo norteamericano*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Roth-Deubel, André (2009), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.

Sain, Marcelo (1996), “Agencia social, estructuración y política”. En revista *PostData*, N° 1.

Sain (2002), *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Sain (2004), *Política, policía y delito. La red bonaerense*. Capital intelectual, Buenos Aires.

Sain (2007a), *Notas de ciencia política. Esbozo de una sistemática social de la política*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Sain (2007b), *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Sain (2010), *La reforma policial en América latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Prometeo, Buenos Aires.

Sain y Sersale (2008), “Condiciones institucionales de la seguridad pública en la Argentina”. en Cheresky, Isidoro (director) *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas: Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires.

Sartori, Giovanni (1984), *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica, México.

Sartori, Giovanni (1998), *Homo Videns: la sociedad teledirigida*. Taurus, Barcelona.

Skocpol, Theda (2008), “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”. En Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
Disponible en http://www.jgm.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf

Schlager, Edella (2010), “Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas”. En Sabatier, Paul (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

Tiscornia, Sofía (2009), “La seguridad pública como tema de investigación de la universidad y las organizaciones de derechos humanos”. En revista *Cuadernos de Seguridad*, nro. 9.

Tokatlian, Juan (comp.) (2010), *Drogas y prohibición. Una vieja guerra, un nuevo debate*. Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Virta, Sirpa (2011), “Seguridad (*security*)”. En McLaughlin, Eugene y Muncie, John (comps.), *Diccionario de criminología*. Gedisa, Barcelona.

Weber, Max (1985), “Burocracia”. *Ensayos de Sociología Contemporánea*. Planeta, Madrid.

Zaffaroni, E. Raúl (1989), *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*. Ediar, Buenos Aires.

Zaffaroni y otros (1993), *Muertes anunciadas*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Temis, Bogotá.

Zaffaroni (2004), *El derecho penal y sus enemigos*. Lectio Doctoralis. Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo.

190 Zaffaroni (2008), “Delincuencia urbana y victimización de víctimas”. Conferencia en el *Congreso Mundial de la Sociedad Internacional de Criminología*,

Barcelona (2008). Publicado posteriormente en el *Suplemento de Derecho Contravencional* (<http://www.eldial.com>).

Zaffaroni (2010), *Crímenes de masa*. Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires.

Zaffaroni (2011a), *La Pachamama y el humano*. Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires.

Zaffaroni (2011b), *La palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar*. Ediar, Buenos Aires.

Zaffaroni (2011c), “Estado y seguridad pública: algunas consideraciones básicas”. En revista *Cuadernos de Seguridad*, nro. 14.

Documentos públicos utilizados:

Acuerdo para la Seguridad Democrática (2010): Documento fundacional. Disponible en http://www.asd.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009): Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Disponible en: www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm

Ministerio de Seguridad, República Argentina (2012): El modelo argentino de seguridad democrática. Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/modelo-argentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>.

Resumen

Este trabajo intenta analizar el desarrollo del Estado moderno a partir de las diferentes tradiciones teóricas que han intentado analizar la dinámica entre

ésta “y” la sociedad, haciendo especial hincapié en las estructuras burocráticas tendientes al ejercicio del monopolio legítimo de la violencia y destacando los aspectos ideológicos que han ido fundamentando los mecanismos de justificación, como así también a los actores sociales que éstos han ido beneficiando. Como producto de esta “estatidad”, se resalta el proceso específico de las políticas de seguridad pública y ciudadana, como así también los contextos de comunicación de masas que se han ido estructurando en la sociedad hasta llegar a lo que se ha denominado la “criminología mediática” y las consecuencias que ha traído en la construcción social del denominado “sentimiento de inseguridad”.

Palabras clave: Estado – derechos humanos – seguridad pública y ciudadana – políticas públicas – “criminología mediática”.

Abstract

This paper attempts to analyze the development of the modern state from the different theoretical traditions that have attempted to analyze the dynamics between this one “and” the society with special emphasis on the bureaucratic structures designed to exercise the legitimate monopoly of violence highlighting the ideological aspects that have based the mechanisms of justification as well as the social actors that they have been benefiting. As a result of this “statehood”, the specific process of public and citizen security policies are highlighted as well as the mass communication contexts that have been structured in society to become what has been called the “media criminology” and the consequences brought on the social construction of so-called “sense of insecurity”.

Keywords: State - human rights – public and citizen security - public policies - “media criminology”.

Las “rondas ciudadanas” en el norte de Italia. El *vigilantismo* como expresión de la exclusión social y la imposible satisfacción de demandas securitarias

► Roberto Manuel Carlés ► Docente de la Universidad de Buenos Aires. Becario del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Doctorado de la Università degli Studi di Ferrara. Secretario adjunto de la Asociación Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología.

Primero

No esperamos sorprender al lector al informarle que uno de los temas recurrentes en la agenda del último gobierno de Berlusconi fue la inseguridad ciudadana. No hace falta ser un especialista para percibir que esto se debe a un fenómeno global que los criminólogos denominan populismo punitivo, punitivismo, discurso *völkisch*, etc. Este discurso no es, sin embargo, patrimonio exclusivo de las derechas. Es un fenómeno, como ha sido explicado, que nace con las reformas neoconservadoras del reagan-thatcherismo de principios de los 80 del siglo pasado y que, al compás del crecimiento de la influencia de los medios de comunicación en la formación de los imaginarios y representaciones colectivas dominantes en la opinión pública, ya no conoce fronteras geográficas ni tampoco ideológicas. En materia de “seguridad ciudadana”, no es temeraria la afirmación de que impera a nivel mundial un discurso único.

Así las cosas, partidos políticos, dirigentes y gobiernos de centroizquierda proponen más o menos las mismas “soluciones” al “problema” del delito. En rigor de verdad, el “problema” comienza con la misma problematización del fenómeno, que es real, es decir, existe, pero su complejidad y sus múltiples vínculos con la estructura y la dinámica social nos impiden considerarlo un problema. Lo que sucede, en cambio, es que es un fenómeno construido y representado como un problema por resolver, y su contorno es delineado por la misma solución que, en realidad, lo antecede.

El repertorio de “remedios” es bien conocido: desde la videovigilancia de los espacios públicos hasta el reforzamiento de la presencia policial como factores de disuasión, los clásicos aumentos de penas y endurecimientos de la legislación procesal para reducir las excarcelaciones, la creación de nuevos tipos penales e incluso la utilización de fuerzas armadas en tareas de seguridad interior. El último gobierno de Berlusconi no se privó de ninguna de ellas, incluyendo la última: movilizó soldados a varias ciudades de Italia, como hasta no hace tanto tiempo proponían nuestros políticos, desconociendo la ley de seguridad interior. Berlusconi, además, ¡por medio de un decreto de urgencia! endureció las penas para los delitos sexuales, a pesar de que éstos se habían reducido entre 2008 y 2009. Lo hizo en respuesta a algunos episodios de abusos en los que los sospechosos eran inmigrantes (la *perenne emergenza* sobre la que escribió Sergio Moccia). Estos hechos, como suele suceder, conmocionaron a una opinión pública sensibilizada por los medios masivos de comunicación, tanto como para desencadenar represalias contra grupos de inmigrantes, en particular rumanos, que sufrieron desde golpizas hasta el incendio de sus casas. El gobierno de Berlusconi también prolongó el tiempo de internamiento en los centros de identificación y expulsión, como Lampedusa. Aunque por fuera del sistema penal formal, los famosos *respingimenti* constituyeron también una acción punitiva en muchos casos violatoria del derecho internacional humanitario, que le valió una muy reciente condena de la Corte Europea de Derechos Humanos por la expulsión colectiva de inmigrantes a Libia.

En este contexto de demagogia y xenofobia tuvo lugar la creación de patrullas ciudadanas integradas por vecinos voluntarios y coordinadas por funcionarios de los gobiernos de las ciudades. De este modo, las denominadas “rondas ciudadanas”, viejo anhelo de la Lega Nord, eran institucionalizadas y dotadas de un marco jurídico que, como único recaudo, les impedía el uso de armas a sus integrantes. Tergiversando el ya controvertido concepto de “participación ciudadana”, las rondas implican una “privatización” de la seguridad urbana en manos de grupos que se presentaban como milicias y que, en algunos casos, son fuertemente infiltrados por facciones políticas.

Desde algunos sectores de la prensa y de la academia, por otra parte, se ha calificado a este fenómeno como uno de los tantos residuos ideológicos del fascismo. En realidad, se trata de un problema mucho más complejo.

Los “pánicos morales”, como los denominó Stanley Cohen, hoy se presentan preponderantemente bajo la forma del temor a ser víctima de un delito. Es cierto que en toda la región se registró un incremento de las tasas de homicidios y de los delitos contra la propiedad que han creado una fuerte sensación de inseguridad, sobre todo en los grandes centros urbanos. Esta sensación produce temor, y el temor impulsa respuestas violentas por parte de la población. En algunos casos, estas respuestas violentas permanecen en un plano simbólico; en otros, consisten en demandas al Estado de mayores facultades para las fuerzas de seguridad, incrementos de las penas, limitación de las posibilidades de excarcelación; demandas todas a las que el Estado muchas veces cede y que en realidad, como señala Robert Castel, son imposibles de satisfacer. Esta respuesta estatal a la demanda es lo que caracteriza, a nuestro criterio, al populismo punitivo. La autorización legal de las “rondas” es una manifestación de este fenómeno.

Segundo

Una circular publicada en la *Gazzetta Ufficiale* del 10 de marzo de 2009¹, firmada por el jefe del departamento de la protección civil, precisa que la acción de voluntariado de protección civil tiene su presupuesto, su razón de ser y su límite en las finalidades claramente expuestas en la ley, es decir, en el desarrollo de actividades “tendientes a la previsión y a la prevención de las diversas hipótesis de riesgo, al auxilio de las poblaciones siniestradas y a toda otra actividad necesaria e impostergable dirigida a superar la emergencia relacionada con los hechos”. Sostiene, además, “que la materia de la protección civil es distinta y no se superpone respecto a la del orden público y de la seguridad”, y que “el art. 3, inciso 6, del decreto Ley 11/2009, que consiente a los alcaldes, en acuerdo con los prefectos, el valerse de la “colaboración de asociaciones entre ciudadanos no armados” para “señalar a las fuerzas de policía del Estado o locales hechos que puedan acarrear daño a la seguridad urbana o bien situaciones de malestar social”, delinea “un contexto nuevo

1- Presidencia del Consejo de Ministros, Circular 10 de marzo 2009, organizaciones de voluntarios en las actividades de protección civil. Clarificación de la aplicación del artículo 6, apartado 3 y siguientes del Decreto Legislativo 23 de febrero 2009, n. 11, “Medidas urgentes de seguridad pública y lucha contra la violencia sexual, y el tema de la persecución” (09 a04247) en GU n. 87, de 04.15.2009.

y distinto de aquel objeto de materia de la protección civil: es evidente, de hecho, la diferencia de contenido entre los eventos que pueden acarrear daño a la seguridad urbana o bien situaciones de malestar social, de los eventos de protección civil (...).”

La seguridad pública es definida como el “respeto de las normas que regulan la vida civil, para mejorar la calidad de vida en los centros urbanos², la convivencia civil y la cohesión social”. No abriremos juicio aquí sobre esta definición, que puede ser atacada desde muchas aristas y no es el objeto de este artículo. Pero sí nos permitimos señalar que detenernos en las definiciones que aportan los textos legales, ejerciendo sobre ellos un mínimo ejercicio de hermenéutica, mucho nos dice acerca de la “problemática de la inseguridad” y de los actores involucrados.

En el caso en análisis, lo que resulta evidente es que la agencia administrativa de la cual dependen las principales fuerzas de seguridad centralizadas del Estado, incorpora a la legislación un concepto absolutamente extraño al ordenamiento jurídico, como es el concepto de “malestar social”. No queda claro su alcance, su contenido y, peor aún, su relación con la seguridad pública, concepto para el que, a pesar de las deficiencias en su elaboración jurídica, por lo menos se ha definido un posible significado. El Consejo Superior de la Magistratura -uno de los enemigos predilectos del gobierno precedente- ha sostenido, en un pronunciamiento sobre el decreto que habilitaba las “rondas”, que el alto nivel de discrecionalidad que corresponde a la posibilidad de “señalar un daño” a la seguridad urbana meramente potencial, se amplía mucho más con la referencia a situaciones de “malestar social”, expresión tan genérica que podría justificar el señalamiento a las autoridades de cuestiones ajenas a la tutela de la seguridad y que por ello no son de competencia de las fuerzas del orden³.

Por otra parte, la habilitación de las “rondas” pone en crisis uno de los elementos constitutivos del Estado, como es el monopolio de la fuerza. Como decíamos antes, las “rondas” no deben ser analizadas desde un punto de vista ideológico, puesto que lo que las sustenta no es tanto las creencias políticas de sus integrantes o de sus promotores, como un modelo securitario de gobierno

2- Art. 1 del decreto del ministro del Interior del 5 de agosto de 2008, “Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione”, en GU n. 186 del 9-8-2008.

3- Dictamen sobre el Decreto Ley 23 de febrero de 2009 n. 11 “Medidas urgentes de seguridad pública y lucha contra la violencia sexual, así como en cuanto a la persecución,” Resolución de 2 de abril de 2009, aprobado por mayoría de los HSH.

a través del delito que, a la vez que propone una supuesta valorización de las autonomías locales y de la participación ciudadana, es por completo estatalista. De hecho, el decreto Ley 92 del 23 de mayo de 2008 (convertido en Ley 1259 el 24 de julio) no hizo otra cosa que reforzar el rol de los alcaldes en materia de seguridad urbana. Es llamativo que estas nuevas atribuciones -algunas revocadas por el Poder Judicial- se concedieran en un contexto de profunda desconfianza respecto de los órganos de representación, pero lo cierto es que respondieron a demandas de buena parte de la sociedad. Algo similar ocurre con la forma en que son abordados los conflictos sociales: al mismo tiempo que se constata una pérdida de legitimidad del sistema penal, muchas de las demandas sociales se articulan con el lenguaje de la propia justicia penal (Pitch, 2003: 124).

Para completar el marco en el que se regularon las “rondas”, cabe recordar que desde 2006 se realizaron los denominados “pactos por la seguridad” entre el Ministerio del Interior y diversas administraciones comunales, los que se caracterizan por responder a la “perentoriedad de la demanda de seguridad” y al recurso a los “instrumentos típicos de la prevención situacional”, así como por “una marcada acentuación de la orientación de las actividades de control hacia los fenómenos visibles -pero no criminales- generadores del sentimiento de inseguridad”. La sociedad entonces reclama respuestas y aspira a involucrarse en forma directa en la solución de sus problemas; el Estado responde y cede a sus demandas, pero a la vez canaliza esa movilización en función de los intereses del poder. El propio gobierno ha definido a las “rondas” como un elemento propio de lo que denominan “seguridad participada”, dándoles a los ciudadanos el control y gobierno del territorio. También se justificó el reconocimiento de las “rondas” como un modo de tener bajo control las “rondas espontáneas”, que ya funcionaban sin control estatal alguno. Es paradójico que el ministro del Interior que lo sostuvo perteneciera al partido político que alentó la formación de las “rondas”, la *Lega Nord*, el pintoresco partido secesionista del norte de Italia.

Tercero

La “seguridad” cobra la forma de un bien privado; ya no se trata simplemente de “defender la sociedad” sino de tutelar a la propia seguridad y de hacerlo en primera persona. Esto pone en crisis el papel del Estado

como garante de la seguridad -el único, quizás, que queda en pie- y el de las garantías constitucionales frente al Estado, dado que el tan genérico “daño a la seguridad urbana” o las “situaciones de malestar social” que las asociaciones de voluntarios deberían señalar a las autoridades, permitirían que se produjesen serias limitaciones a las libertades de los individuos, lo que resulta especialmente previsible -y peligroso- si se considera el grado de politización y de extremismo de buena parte de los integrantes de estos grupos. Por lo demás, el decreto ley que habilitó las “rondas” carecía de requisito negativo alguno, que excluyera la posibilidad de participar en estas asociaciones a, por ejemplo, condenados por delitos violentos o por actos de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos. Así también, la previsión de que los ciudadanos que participaran de las asociaciones de voluntarios para la seguridad debían hacerlo sin armas, es cuanto menos insuficiente, no sólo porque podrían procurarse armas “impropias”, provocando incidentes e incluso cometiendo delitos, sino por la infinidad de modos en los que podrían ejercer coerción física sobre las personas. Aquí la libertad de asociación se encuentra con sus propios límites, dados por la necesidad de equilibrar su ejercicio con el de los demás derechos inviolables (*in primis*, la tutela de la libertad personal).

La politización de estas asociaciones pone en duda su constitucionalidad, puesto que en Italia están prohibidas por la Constitución las organizaciones verticalizadas con finalidades políticas, con o sin uniforme. Por la contradicción de esta disposición se disparó una fuerte controversia que tuvo origen en el Véneto, donde se organizaron grupos de defensa de la seguridad promovidos por la *Lega Nord*, en folclórico uniforme verde.

Cuarto

Las rondas, promovidas como un instrumento para la seguridad urbana, canalizan una fuerte movilización pública en la que se confunden el miedo, las pulsiones vindicativas, el racismo y la xenofobia. Sin ninguna evidencia empírica que apoye la realización de estas prácticas en su eficacia para la prevención del delito, se habilitó la creación de estos grupos sin prever formas adecuadas de control del accionar de sus miembros ni elaborar hipótesis alguna para los conflictos sociales que este accionar podría ocasionar.

Existe también una falacia, que consiste en presentar estas prácticas como formas de participación, cuando en realidad eliminan las mediaciones institucionales que resultan imprescindibles frente a cualquier actividad que es responsabilidad del Estado y que requiere, por lo tanto, de los controles internos y externos suficientes que garanticen el respeto de los derechos individuales de todas las personas.

Quinto

Las “rondas” pueden enmarcarse en un fenómeno mucho más amplio y conocido, como es el *vigilantismo*.

El miedo y la manipulación mediática son factores que tienden a aumentar la violencia y la conflictividad puesto que legitiman las acciones violentas emprendidas por fuera del Estado, tanto las más contenidas, v. gr., las “rondas”, como las más extremas, por ejemplo, los linchamientos y los grupos represivos paramilitares. La “justicia por mano propia” es un elemento de racionalización común a todas estas manifestaciones.

El fenómeno del vigilantismo, que nació en los Estados Unidos, abarca, en efecto, a los “movimientos organizados extralegales, los cuales se toman justicia por sus propias manos” (Brown, 1969: 154). El primer movimiento *vigilantista* surgió en Piedmont, Carolina del Sur (1767-1769), fundamentalmente como respuesta a la “ausencia de orden” en zonas de frontera, en particular al oeste de los montes Apalaches. Este tipo de organizaciones se han reproducido a lo largo de la historia norteamericana: acompañaron la expansión hacia el Oeste, como protección de los hogares y las tierras de los riesgos de la criminalidad; luego se regeneraron como fenómeno urbano en San Francisco, a mediados del siglo XIX, teniendo como blanco predilecto a las minorías étnicas y religiosas, y por último cobraron su forma final, que parece combinar los rasgos anteriores (Hine, 1998: 1225).

El *vigilantismo*, en su forma actual, que emerge en la década del 60 del siglo pasado, combina la lucha contra la inmigración y la represión de algunas minorías (étnicas, políticas) y la lucha contra la criminalidad. El término *vigilantismo* abarca, por cierto, una diversidad de acepciones, pero el concepto dominante se refiere a la idea de una organización ciudadana autónoma

constituida con el objetivo de afrontar la criminalidad. Como tal, requiere de una planificación por parte de ciudadanos organizados en forma privada, a diferencia del linchamiento; si no usa la violencia al menos amenaza hacerlo, en forma directa o encubierta; es una especie de movimiento social, dado que constituye una expresión autónoma de un grupo de ciudadanos, aun cuando es fomentada por facciones políticas (Johnston, 1996).

Sexto

En el norte de Perú, hacia fines de 1976, surgieron, en una pequeña comunidad rural de campesinos en Cuyumalca, las llamadas “rondas campesinas”. Fueron creadas por miembros de la comunidad con el objeto de luchar contra el abigeato y el robo ante la ausencia del Estado, y lo hicieron con éxito (Gitlinz y Rojas, 1983)⁴. La práctica se extendió a otras provincias y regiones. Con todo, esta experiencia *vigilantista*, pero auténticamente comunitaria, fue aprovechada por el gobierno peruano para organizar los denominados comités de autodefensa civil en el marco de la represión de la insurgencia (Sendero Luminoso) (Pizarro y Leongómez, 2004: 115).

Otro fenómeno que se verifica en nuestra región es el de los “escuadrones de la muerte”, pero, como sostiene Zaffaroni, se apartan del fenómeno vigilantista en tanto constituyen verdaderas masacres organizadas, integradas o permitidas por miembros de las agencias punitivas estatales.

Séptimo

El *vigilantismo* del populismo punitivo, por lo demás, implica una habilitación estatal de poder punitivo que recae sobre las “nuevas clases peligrosas”, especialmente los inmigrantes y algunas minorías étnicas, como los gitanos (incluso cuando son ciudadanos italianos o comunitarios). Por ello, este *vigilantismo* es una abdicación del Estado de Derecho frente al estado de policía.

Es evidente que la estructura social y sus transformaciones inciden en el sistema penal y en la forma en que los ciudadanos se relacionan con él. El *vigilantismo* de las “rondas” ciudadanas formalizadas y reglamentadas por el Estado puede ser un síntoma de la caída del paradigma del Estado de Bienestar en el sistema penal donde, sin embargo aún se encuentra presente en los discursos, las prácticas y las instituciones, en la mayor parte de los países de Europa. Es que los cambios de paradigma no se producen en forma drástica, como parece sugerir David Garland en “La cultura del control”, sino que siempre conviven elementos de lo nuevo y de lo viejo, a veces en tensión, otras veces interactuando complementándose.

Aun cuando a pesar del reconocimiento gubernamental las “rondas” prácticamente no se realicen en ningún lugar de Italia, es este reconocimiento el que no sólo nos habla de las conocidas manifestaciones del populismo punitivo, sino además, y principalmente, del modo en que los ciudadanos adoptan la agenda penal excluyente y vindicativa del neoliberalismo. Una agenda que incluye una serie de “soluciones” dirigidas no al “problema” de la delincuencia sino al de la gobernabilidad.

Bibliografía

Brown, Richard (1969), “The American Vigilante Tradition”. En Graham, Hugh D. y Gurr, Ted R. (eds.) *Violence in America: Historical and Comparative Perspectives*. Batman Bools, Nueva York.

Gitlinz, John y Rojas, Telmo (1983), “Peasant Vigilante Committees in Northern Peru”. En *Journal of Latin American Studies*, vol. 15.

Hine, Kelly (1989), “Vigilantism Revisited: An Economic Analysis of the Law of Extra-judicial Self-help or why can't Dick Shoot Henry for Stealing Jane's Truck”. En *The American University Law Review*, vol. 47, nro. 5.

Johnston, Les (1996), “What is Vigilantism?” En *The British Journal of Criminology*, vol. 36, nro. 2.

Pitch, Tamar (2003), *Responsabilidades limitadas. Actores, conflictos y justicia penal*.

Ad-Hoc, Buenos Aires.

Pizarro Leongómez, Eduardo (2004), *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Grupo Editorial Norma, Bogotá.

Zaffaroni, E. Raúl (2011), *La palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar*. Ediar, Buenos Aires.

Resumen

Las “rondas ciudadanas” son patrullas integradas por vecinos voluntarios y coordinados por funcionarios de los gobiernos de las ciudades. Estas rondas, en principio promovidas como un instrumento para la seguridad urbana, se enmarcan en un fenómeno conocido como “vigilantismo”. Analizando las implicancias de las rondas y el rol de los diferentes actores en juego, este artículo intenta explicar las razones por las cuales la aplicación de este mecanismo pone en crisis el papel del Estado como garante de la seguridad.

Palabras clave: Rondas ciudadanas – Vigilantismo – Seguridad – Participación ciudadana

Abstract

The “civic rounds” are patrols made up of neighborhood volunteers and coordinated by officials of the city governments. These rounds, initially promoted as a tool for urban safety, are part of a phenomenon known as “vigilantism”. Analyzing the implications of the rounds and the role of different actors involved, this article tries to explain the reasons why the application of this mechanism puts a strain on the state’s role as guarantor of security.

Keywords: Civic rounds - Vigilantism - Security - Public participation

Proyecto *Buenos Aires Ciudad Segura*: su racionalidad y puesta en marcha

► Gustavo Sibilla ► Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad.

Introducción

El presente artículo tiene por finalidad exponer el proceso lógico que orientó la formulación e inicio de implementación de un proyecto de modernización tecnológica y operacional de la principal fuerza de seguridad pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, priorizado y financiado por el Gobierno Nacional a través de su Ministerio de Seguridad.

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) están transformando la manera en que las personas se relacionan con su entorno. Los últimos años han sido testigos de una tendencia explosiva de interconexión global que ha abierto paso a nuevas pautas de vinculación social y de interacción con el medio urbano. Un número en aumento de dispositivos inteligentes está ingresando a ritmo vertiginoso en la vida cotidiana, facilitando la gestión y acceso a servicios públicos y privados. Internet, red de redes, está lista para un nuevo salto en su evolución y las ciudades inteligentes ya se encuentran en camino. Varios gobiernos locales alrededor del mundo se aprestan a desplegar entramados de sensores remotos para detectar en forma temprana pérdidas de gas, incendios, contaminación tóxica, choques, accidentes y delitos, y en paralelo generar la capacidad de procesar en tiempo real esos eventos para desplegar una respuesta inmediata.

“Ciudad Segura” es un concepto internacional emergente que tiene como propósito configurar modelos inteligentes de organización y funcionamiento policial para que las poblaciones puedan estar y sentirse más seguras en un medio urbano protegido, aprovechando para ello el aporte de la Internet del futuro. El proyecto Buenos Aires Ciudad Segura (BACS) constituye la aplicación de ese modelo a la realidad específica de la ciudad autónoma, y en particular a la Policía Federal Argentina como organización.

En este artículo se repasa en primer lugar la profunda transformación que Internet, las telecomunicaciones móviles y la nanotecnología están produciendo en nuestra realidad diaria, para luego sintetizar el proceso de formulación del proyecto, describiendo su arquitectura tecnológica y modernización operacional esperada.

Un mundo más interconectado

El inicio del siglo XXI trajo consigo un acelerado proceso de masificación de Internet y de los servicios móviles de telecomunicaciones que ha hecho de nuestro mundo un entorno mucho más interconectado. Mientras en el año 2000 sólo existían alrededor de 350 millones de usuarios de Internet en el planeta ($\approx 5\%$ de la población mundial), en 2007 ese número había trepado a 1.375 millones ($\approx 20\%$) y en 2011 a 2.420 millones ($\approx 35\%$). En simultáneo, el acceso al servicio de telefonía celular también experimentó un crecimiento exponencial; mientras en el año 2000 aún no llegaba a los 1.000 millones ($\approx 16\%$ de la población mundial), en 2007 se registraban 3.370 millones ($\approx 51\%$) y en 2011 esa cifra creció hasta 5.980 millones ($\approx 87\%$), con países como China e India superando individualmente los 1.000 millones de celulares.¹

En la Argentina, mientras en el año 2000 solo un $\approx 7\%$ de la población era usuaria de Internet, en 2007 ese número ya había aumentado a $\approx 26\%$ y en 2011 a $\approx 48\%$. Por su parte, las suscripciones de telefonía celular pasaron en los mismos años de 6,5 millones ($\approx 18\%$ de la población) a 40,4 millones ($\approx 103\%$) y 55 millones ($\approx 135\%$).²

1- Internacional Telecommunication Union. Statistics and Database. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/>

2- Ib.Idem.

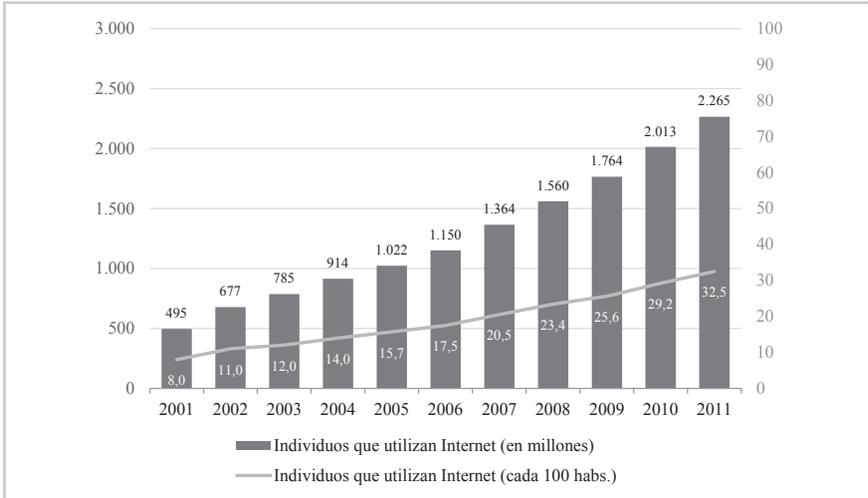


Gráfico 1. Usuarios de Internet en el mundo
Cantidad total y cada 100 habitantes (2001-2011)

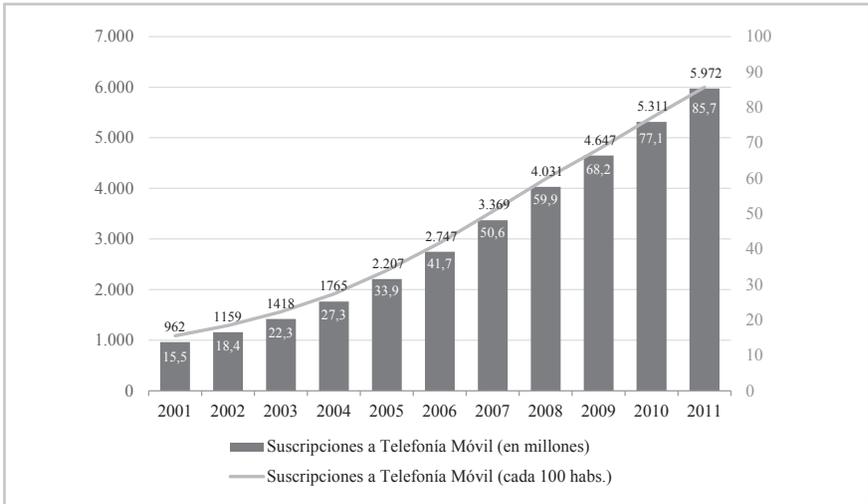


Gráfico 2. Celulares en el mundo
Cantidad total y cada 100 habitantes (2001-2011)

Desde su aparición comercial a fines de la década del 80, Internet ha tenido por protocolo de diseño (IPv4) un límite para asignar 4.294.967.296 direcciones, un número en sus albores suficiente, pero en la actualidad apenas equiparable al 60% de la población mundial³. Aun así, la principal amenaza de saturación que en los últimos tiempos se proyectó como una sombra sobre Internet no ha tenido su origen en el agregado a la red de más personas sino de...cosas. Millones de personas alrededor del mundo han comenzado a naturalizar rápida y cómodamente en su estilo de vida una variedad de dispositivos inteligentes (smartphones, tablets, televisores, heladeras, lavarropas, entre los más populares), engendrando así el verdadero ariete contra los pilares originarios de Internet, tal como se refleja en la quintuplicación de usuarios de Internet móvil, que escaló de 268 millones en 2007 a 1.186 millones en 2011.

Pero el mes de junio de 2012 ha sido testigo del lanzamiento internacional coordinado de un nuevo protocolo (IPv6) que proyecta generar un verdadero “big bang”, permitiendo (una vez que finalice la migración completa) la friolera de 340.282.366.920.938.463.463.374.607.431.768.211.456 de direcciones individuales de Internet. Un número sideral, que será suficiente para asignar un billón de direcciones individuales a cada ser humano que habite la tierra y contar con capacidad remanente para conectar además trillones de objetos personales de cada uno de ellos.

Este singular avance significa, sin más, el ingreso a una nueva era de Internet, alcanzándose con este hito el potencial de conectar casi toda la materia visible a la que la humanidad pueda dotar de capacidad de procesamiento autónomo en lo sucesivo. En 2008, el número de dispositivos conectados a Internet ya había equiparado a la población mundial y estimaciones de mercado proyectan que para 2020 alcance los 50.000 millones, equivalente a prever en solo 8 años una ratio de 6 dispositivos conectados promedio por habitante en el planeta⁴.

3- Cuando se utiliza Internet para cualquier actividad, ya sea correo electrónico, navegación web, descarga de archivos, o cualquier otro servicio o aplicación, la comunicación entre los diferentes elementos de la red y nuestra propia computadora o teléfono, utiliza un protocolo que se denomina Protocolo de Internet (IP, Internet Protocol). De hecho, hace tiempo que se agotaron (las IP) e Internet viene funcionando con una especie de «trampa» llamada NAT, Traductor de Direcciones de Red, que, en resumen, quiere decir que pocos usuarios tienen una IP propia, o que el router engaña a Internet con una sola dirección para múltiples conexiones. Fuente: <http://www.ipv6.es>

4- Declaraciones de Hans Vestberg, CEO y Presidente de Ericsson en Mobile World Congress 2010.

Camino a un Internet de las Cosas

Desde el ingreso de la informática a nuestra vida cotidiana, hace ya unas 4 décadas, la interacción entre el ser humano y la computadora siempre se ha dado en una interfase integrada por hardware y software. En la informática personal esta vinculación se condensó, en una primera etapa, en el modelo sedentario de las desktops (computadoras de escritorio). Con el tiempo aparecieron las notebooks, que introdujeron como innovación la portabilidad. En un origen, el acceso a Internet exigía a cada persona sentarse frente a una computadora, pero la proliferación masiva de tecnologías inalámbricas (Wi-Fi y 3G/LTE) en la primera década del siglo XXI habilitó a un número creciente de personas a contar con Internet móvil a toda hora y en todo lugar, tanto en notebooks y celulares como, más recientemente, en tablets. Esto hizo que la tasa de incorporación de dispositivos a la red creciera a un ritmo más acelerado que la de la propia población mundial, abriendo paso a lo que se ha dado en llamar “Internet de las Cosas”⁵.

Los desarrollos tecnológicos en curso prometen llevar en pocos años más este fenómeno a una nueva dimensión. La inserción de transmisores móviles de corto alcance en un número en aumento de dispositivos de uso diario ya está generando nuevas formas de comunicación entre las personas y las cosas, y entre las cosas entre sí. Como concuerdan los especialistas, se ha agregado un nuevo horizonte al mundo de la información y las comunicaciones. De la meta original de lograr conectividad para cualquier persona en cualquier momento y lugar, se ha redoblado la apuesta a procurar conectividad para cualquier cosa en cualquier momento y lugar⁶.

En el plano teórico este fenómeno ha sido entendido como un nuevo modelo de interacción entre el ser humano y la computadora, en el cual el

5- Evans, Dave (2011). *The Internet of things: How the next evolution of the internet is changing everything*.

6- En orden a conectar objetos y dispositivos cotidianos a grandes bases de datos y redes -y por supuesto Internet- es crucial un sistema simple, no intrusivo y económico de identificación de aparatos. Solo entonces la información sobre los mismos puede ser recolectada y procesada. La identificación por radio frecuencia -RFID- está en un permanente avance y ofrece precisamente esta funcionalidad. Por otro lado, la recolección de datos se verá beneficiada de la habilidad de detectar cambios en el estado físico de las cosas, utilizando tecnología de sensores que atento a los avances en nanotecnología conducen al desarrollo de dispositivos progresivamente más diminutos con la capacidad de conectarse e interactuar. Fuente: ITU Internet Reports 2005: The Internet of Things. Executive Summary. <http://www.itu.int/>

procesamiento de información salta de la primigenia desktop y se integra, prácticamente invisible, en cada vez más actividades y objetos cotidianos. Este concepto, anticipado a fines de los años 80 por Mark Weiser -quien lo llamó “computación ubicua”- ha abonado un prolífico campo de investigación multidisciplinaria por el profundo impacto que ya está teniendo en la forma que interactuamos con nuestro entorno⁷.

En los inmediatos años por venir, los componentes inteligentes serán capaces de ejecutar múltiples tipos de acciones de acuerdo a su entorno y diseño. Paulatinamente se irán borrando los límites operacionales que hoy conocemos con dispositivos que podrán, por ejemplo, dirigir su propia movilidad, adaptar su respectivo entorno, autoconfigurarse y automantenerse.

Prácticamente todos los estudios coinciden en que la “Internet de las Cosas” se volverá una realidad masiva en los principales centros urbanos en los próximos 20 años, con omnipresentes dispositivos inteligentes comunicándose en forma inalámbrica sobre redes híbridas, sensores y otros componentes actuando en sinergia para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos⁸.

Como sintetiza en su visión el Proyecto Oxygen con sede en el Massachusetts Institute of Technology (MIT): *“Por mas de 40 años, la computación se ha centrado alrededor de las máquinas, no de la gente. Hemos alimentado costosas computadoras, cobijándolas en cuartos con aire acondicionado o teniéndolas que llevar con nosotros. Con la apariencia de servirnos, en realidad nos han forzado a servirlos. Han sido difíciles de usar. Nos han requerido interactuar con ellas en sus términos, hablando sus lenguajes, manipulando sus teclados o mouse. No han sido las computadoras conscientes de nuestras necesidades o siquiera incluso si estábamos en el mismo cuarto con ellas (...) En el futuro, la computación girará en torno de los humanos. Estará libremente disponible en cualquier lugar, como el aire que respiramos. Entrará en el mundo humano, lidiando con nuestros objetivos y necesidades y ayudándonos a hacer más con menos. No necesitaremos llevar encima nuestros propios dispositivos. En cambio, dispositivos genéricos configurables, tanto portátiles como insertos en el mismo entorno, nos traerán la informática, cuando sea que la necesitemos y donde quiera que estemos”*⁹.

7- Greenfield, Adam (2006). *Everyware: the dawning age of ubiquitous computing*. New Riders.

8- Internet of Things 2020 – Roadmap for the Future-. European Commission –Information Society and Media (2008). <http://www.iiot-visitthefuture.eu>.

9- <http://oxygen.lcs.mit.edu/Overview.html>

CONCEPTO			2007	2011	Variación (%)
TELEFONIA	Celular	En millones	3.370	5.981	43,70%
		C/100 Habitantes	50,6	86,7	41,60%
	Fija	Cantidad (en millones)	1.254	1.159	-8,20%
		C/100 Habitantes	18,8	16,6	-13,30%
	SUBTOTAL	En millones	4.624	7.140	35,20%
		C/100 Habitantes	69,4	103	32,80%
USUARIOS DE INTERNET	Suscripción Móvil	En millones	268	1.186	77,40%
		C/100 Habitantes	4	17	76,50%
	Suscripción Fija	En millones	351	591	40,60%
		C/100 Habitantes	5,3	8,5	37,60%
	Acceso por otras fuentes	En millones	755	644	-17,20%
		C/100 Habitantes	11,3	9,2	-22,80%
	SUBTOTAL	En millones	1.374	2.421	43,20%
		C/100 Habitantes	20,6	34,7	40,60%

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (Noviembre de 2011)

Tabla 1. Usuarios de Telefonía e Internet en el Mundo

Hacia las ciudades inteligentes

Las “Ciudades Inteligentes” (Smart Cities) constituyen en la actualidad la representación más ambiciosa a escala del fenómeno de la “Internet de las Cosas”. En su dimensión tecnológica, este modelo de ciudad se caracteriza por un extendido despliegue de sensores y otros recursos operativos dentro de un perímetro urbano, conectados en red y gestionados desde un centro de conciencia situacional con capacidad de procesar señales transmitidas desde diversos dispositivos: semáforos, parquímetros, cámaras de videovigilancia, patrulleros policiales, ambulancias, autobombas, medios de transporte público, entre otros. El objetivo de este modelo es facilitar una interacción más ágil dentro de los complejos conglomerados en que se han transformado las grandes urbes, promoviendo una vida más cómoda, ecológica, organizada y segura, al basarse menos en el capricho y error humano, y más en la sistematización de la información, la interacción coordinada y la combinación de energías de próxima generación¹⁰. Tal como retrata en su aporte señero

10- No debe pasarse por alto la permanente tendencia de urbanización global. Hace 100 años, 2 de cada 10 personas vivían en ciudades. En 1990, eran 4 de cada 10 y en 2010, ya más de la mitad de la población mundial habitaba una

William Mitchell, creador del programa Ciudades Inteligentes del MIT: *“Nuestras ciudades se están transformando rápidamente en ecosistemas artificiales de organismos digitales inteligentes, interconectados e interdependientes”*¹¹.

Desde luego, este fenómeno es aún bastante incipiente -además de encontrarse irregularmente distribuido alrededor del mundo-, pero todas las previsiones avizoran una evolución trepidante en el corto plazo. Según estimaciones especializadas, en 2010 se destinaron globalmente U\$S 8.100 millones en tecnologías inteligentes para la gestión urbana, con proyecciones que sugieren que en 5 años ese número bordeará los U\$S 40.000 millones. En la actualidad se reconocen 102 proyectos de “ciudad inteligente”, estando Europa a la cabeza con 38 ciudades, América del Norte con 35, Asia-Pacífico con 21, Medio Oriente y África con 6 y América Latina con 2¹².

Esta nueva realidad acarrea un desafío mayúsculo para los responsables de las gestiones locales habilitando una dinámica inédita de vinculación entre los ciudadanos y sus gobiernos, al facilitar tanto consultas y gestiones remotas -en tiempo real-, como así también mejorar la capacidad de respuesta de los distintos organismos gubernamentales. Asimismo, permite generar canales más fluidos de participación ciudadana en la formulación y control de políticas públicas. El impacto estructural de este fenómeno es de tal magnitud que la disciplina de la Administración Pública ha abierto hace ya unos años un nuevo campo de especialización (el E-Government) para estudiarlo y adaptarse a él¹³.

El concepto emergente de Ciudad Segura (“Safe City”)

Dentro del andamiaje teórico en que se desarrollan las “Ciudades Inteligentes” ha surgido en forma más reciente un abordaje sectorial con eje en la problemática de la seguridad ciudadana. El concepto de “Ciudad Segura” procura desarrollar modelos inteligentes con miras a contribuir a

zona urbana. En las próximas décadas, la proporción seguirá aumentando. Para el 2030 se prevén 6 de cada 10 personas y para el 2050, 7. Fuente: Banco Mundial.

11- William Mitchell, “Smart City 2020. Emerging technologies are poised to reshape our urban environments”. Metropolis Magazine (2006). <http://www.metropolismag.com/story/20060320/smart-city-2020>

12- “\$ 39.5 billion will be spent on Smart City Technologies in 2016”. ABI Research (Press release September 8th 2011). <http://www.abiresearch.com/>

13- E-Government Survey 2012. E-Government for the people. United Nations.

que la población pueda estar y sentirse más segura en un entorno protegido, aprovechando el aporte de la Internet del futuro para optimizar la eficacia y eficiencia de las instituciones policiales.

Desde hace unos años, varias firmas globales (IBM y Motorola, entre otras) han empezado a desarrollar unidades especializadas dentro de sus estructuras a fin de implementar soluciones tecnológicas integrales para la seguridad ciudadana. En 2011, se constituyó en Europa un consorcio público-privado (denominado precisamente *Safe City*) con la finalidad de acordar un modelo genérico de “Ciudad Segura” e impulsar desarrollos conjuntos entre organismos de investigación y empresas de Francia, Italia, Suecia, Finlandia, España, Rumania, Portugal, Grecia e Israel. Este consorcio, que cuenta con apoyo oficial de la Comunidad Europea, planea implementar casos testigos en ciudades de tamaño medio en varios de esos países durante los próximos años¹⁴.

Para esta iniciativa europea, el propósito operacional es construir un modelo de recolección, intercambio y análisis de datos que permita -en tiempo real- tomar decisiones informadas y brindar una respuesta inmediata a incidentes y emergencias. El núcleo de su enfoque apunta a obtener una conciencia situacional común de la realidad delictiva entre los niveles que monitorean y deciden en forma remota y aquellos que se encuentran y actúan en el terreno, aprovechando un intercambio rápido y seguro de información entre sistemas y bases de datos múltiples.

En términos de diseño de sistema, el consorcio *Safe City* ha propuesto la desagregación de su modelo de “Ciudad Segura” en 6 diferentes capas de acuerdo a nivel de infraestructura:

1. **Infraestructura urbana:** calles, parques, perímetros sensibles, espacios públicos en general donde se necesita garantizar la seguridad.

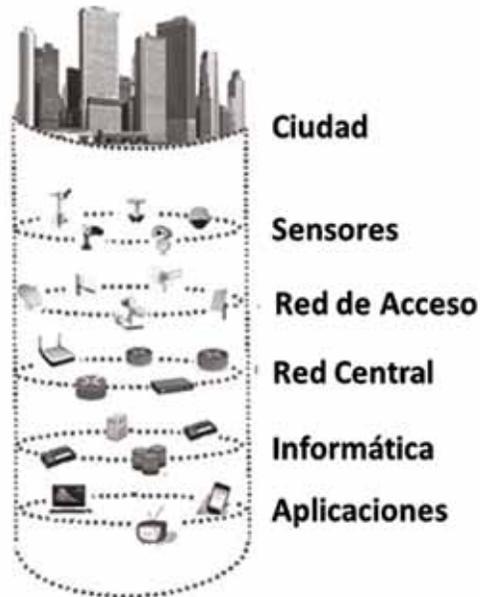
2. **Sensores/Actuadores:** la parte de sensores compuesta por cámaras, medidores ambientales, sensores biométricos, redes de sensores Wi-Fi, proveyendo datos a unidades de procesamiento a niveles más altos. La parte de actuadores compuesta por teléfonos, paneles de tráfico, etc., que reciben instrucciones de las unidades de procesamiento y actúan retroalimentando el entorno.

14- <http://www.safecity-project.eu>.

3. **Redes y entradas de acceso:** puntos de acceso inalámbricos basados en tecnologías Wi-Max/Wi-fi o redes por cable con conexión a la red central.
4. **Red Central:** columna de routers, fibra óptica, etc., que componen la columna de Internet.
5. **Informática:** unidades de procesamiento de información, centralizadas o distribuidas, responsables de dirigir los datos desde los sensores subordinados, actuar sobre los actuadores subordinados e informar alarmas a mayores niveles jerárquicos si fuese necesario.
6. **Aplicaciones:** software para la explotación de la información recolectada por los sensores. Necesarios para los mecanismos de alerta vía teléfonos, web, etc.

Gráfico 3. Capas de una Ciudad Segura

Fuente: www.safecity-project.eu



El Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura (BACS)

La Línea de Base

En diciembre de 2010, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner tomó la decisión de crear el primer ministerio de la historia argentina con competencia exclusiva en materia de seguridad a nivel federal. El Ministerio de Seguridad de la Nación vino así a completar una arquitectura institucional que ya había sido delineada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior de 1992, y su creación fue un reflejo evidente de la prioridad estratégica asignada por el Poder Ejecutivo Nacional a la problemática, jerarquizándola como Política de Estado de primer orden.

Inmediatamente, la nueva estructura de conducción política de la seguridad se volcó a la labor de consolidar un diagnóstico integral y actualizado de la fenomenología delictiva a nivel nacional, apelando para ello a la construcción de mapas del delito, análisis de tendencias, patrones, perfiles y otros estudios de inteligencia criminal compleja. En forma simultánea comenzó también un relevamiento del estado de la capacidad operacional y de la dotación tecnológica de las Fuerzas Policiales y de Seguridad con el fin de ponderar su nivel de alistamiento para enfrentar los desafíos crecientes de una dinámica criminal que evidenciaba nuevas morfologías y una rápida mutabilidad.

En el ordenamiento institucional del Sistema de Seguridad Pública argentino, tal como fuera establecido en la Constitución Nacional, la Ley 24.059 y complementarias, la única de las 4 fuerzas bajo órbita federal que cuenta con responsabilidad territorial concreta en el ámbito de una ciudad es la Policía Federal Argentina (PFA), en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁵. Por lo expuesto, el modelo de ciudad segura que se proyectó tuvo a la Ciudad de Buenos Aires como ámbito de destino y a la PFA como centro de gravedad

15- La creación de la Policía Metropolitana por parte del GCBA no generó un cambio sustancial en esta responsabilidad de la PFA. El rol proyectado de esta incipiente institución aún aguarda una definición legislativa que dilucide el esquema de complementariedad con aquella, evitando el camino de una réplica en miniatura con la consiguiente superposición de funciones. En adición, su aún escaso personal (a 2012 menos del 8% de la dotación de la PFA) y sus limitaciones en el manejo de las bases de datos de captura de personas y secuestro de vehículos implican que, al menos por un buen tiempo, la PFA deberá seguir liderando el esfuerzo de policía en la capital. Por otro lado, los ámbitos jurisdiccionales tradicionales de las restantes fuerzas federales de seguridad se centran en entornos operacionales especializados: GNA en zonas de frontera y rutas nacionales; PNA en el litoral marítimo, fluvial y lacustre, y la PSA en aeropuertos. Sin perjuicio de esto, cabe resaltar especialmente la importante contribución que tanto Gendarmería como Prefectura vienen prestando desde 2011 en funciones de seguridad urbana, mediante los Operativos Centinela y Cinturón Sur.

para su implementación, aunque el Ministerio de Seguridad se reservó la definición estratégica de diseño para garantizar una plataforma escalable que permitiese integrarse en etapa ulterior al resto de las fuerzas federales.

En diciembre de 2010, la capacidad operacional y dotación tecnológica de la Policía Federal para atender su responsabilidad de brindar seguridad en la Ciudad de Buenos Aires encontraba un conjunto de limitaciones, como se sintetiza a continuación:

Videovigilancia

El área central de monitoreo (Central Operativa de Video) contaba sólo con 20 cámaras propias (todas analógicas). Las restantes señales de video eran obtenidas por cooperación con terceros privados (estadios de fútbol, autopistas, etc.).

Comando y control

El área de despacho de los patrulleros policiales (Comando Radioeléctrico) sólo tenía la posibilidad de monitorear la vía pública a través de medios televisivos. El Comando Radioeléctrico no poseía la capacidad de localizar en tiempo real a los patrulleros policiales ni a los efectivos desplegados en la vía pública. El área de gestión de la línea de emergencias (911) contaba con un sistema sobrepasado y generaba la pérdida de aproximadamente el 30% de las llamadas ingresantes.

Telefonía

La PFA disponía de una red de telefonía analógica.

La central telefónica carecía de Voz sobre IP.

La red alámbrica que conectaba al Departamento Central de Policía con las 53 comisarías era obsoleta (pares de cobre y plomo).

Radiocomunicaciones

No se disponía de sistemas de comunicaciones operativas de radio (trunking) en cantidad suficiente.

Los sistemas de radio disponibles carecían de capacidad de encriptación, de posicionamiento por GPS y de transmisión de datos integrados a través del sistema.

Banda ancha móvil

La PFA no tenía posibilidad de enviar/recibir datos desde los móviles.

Red informática

Al contar con una red obsoleta de cobre (y en algunos casos de plomo) la interconexión de la mensajería interna podía desarrollar una velocidad equivalente a la de un modem telefónico (33.600 baudios promedio)

Los servidores habían cumplido totalmente su ciclo de vida útil, con más de 10 años de antigüedad en la mayoría de los casos.

La formulación del proyecto

El relevamiento sensato del estado tecnológico de la Policía Federal para atender su función de seguridad urbana en la Ciudad de Buenos Aires impulsó la determinación política de formular un inmediato proyecto de modernización.

Históricamente, la PFA había constituido el referente tecnológico para las policías provinciales argentinas. Sus estructuras y capacidades de policía científica, comunicaciones e investigaciones habían fijado el estándar en torno al cual aquéllas se fueron organizando a lo largo del siglo XX. Sin embargo, a fines de 2010 la institución presentaba evidentes signos de rezago en este plano y diversas fuerzas ya la habían superado en algunas capacidades tácticas críticas, como el geoposicionamiento satelital de patrulleros, el uso de videovigilancia y

modelos de gestión telefónica de emergencias (911) más modernos¹⁶.

En función de esta situación, el Ministerio de Seguridad de la Nación requirió en febrero de 2011 asistencia al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva para delinear una estrategia integral de actualización de la arquitectura tecnológica de la PFA, que contemplase además una futura integración modular tanto con el resto de las fuerzas nacionales como potencialmente con las policías provinciales, a través del Consejo de Seguridad Interior. A principios de marzo de 2011, una comisión técnica integrada por representantes del referido ministerio, de la Secretaria de Planeamiento del Ministerio de Seguridad y de la Superintendencia de Comunicaciones de la PFA consolidó una especificación genérica de diseño para el Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura (BACS).

El Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura fue registrado en el Banco de Proyectos de Inversión bajo el código BAPIN 55.733, obteniéndose el 8 de julio la aprobación formal de su estudio técnico por parte de la Dirección Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El presupuesto global del Proyecto BACS asciende a U\$S 41,8 millones desagregado de la siguiente manera:

COMPONENTE		MONTO (U\$)
1	PATRULLEROS TECNOLOGICOS	7.516.400
2	VIDEOVIGILANCIA	8.658.672
3	RED DE FIBRA OPTICA (GPON)	7.975.278
4	RED INALAMBRICA (WiMAX)	8.043.560
5	CENTRO DE CONTROL (Hardware & Software)	5.051.919
6	MODERNIZACION CENTRO DE CONTROL (Infraestructura)	614.101
7	SOPORTE LOGISTICO INTEGRADO	3.940.211
TOTAL		41.800.140

Tabla 2. Presupuesto del Proyecto BACS por componente

16- No obstante ello, cabe advertir que últimamente algunas fuerzas locales de seguridad han recurrido a sistemas o modelos de prestación comerciales (es decir, no aptos para seguridad pública y misión crítica) que generan una carga onerosa permanente para el erario público y plantean dudas de efectividad.

La arquitectura tecnológica

La configuración tecnológica del Proyecto BACS partió, como se dijo, de una especificación genérica definida a priori en marzo de 2011, que fue evolucionando a lo largo del proceso de consultas técnicas, calibrándose prestaciones y dispositivos a la luz de la incipiente experiencia comparada¹⁷.

Se presenta a continuación la configuración definitiva de esta primera etapa del Proyecto BACS expuesta de acuerdo al diseño de sistema (por capas) propuesto por el consorcio europeo Safe City.

1. **Infraestructura urbana:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2. **Sensores/Actuadores:** el Proyecto BACS cuenta con sensores fijos y móviles. Los primeros están constituidos por:

- a. una red de 1200 cámaras y domos digitales de alta definición (300 sitios) desplegada en las zonas más calientes de robo y hurto automotor y asalto a mano armada;
- b. una red de 336 cámaras fijas de reconocimiento de patentes (51 sitios) emplazadas en los principales accesos a la ciudad.

Los sensores móviles se encuentran emplazados en 200 patrulleros (denominados “tecnológicos”) y están constituidos por:

- a. 6 cámaras externas con visión 360°, policromática diurna y cambio automático a monocromática nocturna;
- b. 1 cámara externa, tipo domo, con zoom e iluminación infrarroja, controlada desde una consola en el vehículo o en forma remota, desde los Centros de Comando y Control.
- c. 1 cámara interna con iluminación infrarroja, que registra imagen del asiento trasero del patrullero, donde generalmente se traslada a personas demoradas o detenidas.

17- Las empresas preseleccionadas por el SIBAT contaban con experiencia reciente de diseño e implementación en ciudades como Nueva York, México DF, Panamá, Jerusalén, entre otras.

- d. 2 cámaras externas de reconocimiento de patentes que “leen” los dominios de los vehículos que cruza el patrullero tecnológico.
- e. Un sistema de posicionamiento mediante GPS a ser transmitido por el Sistema Wi-Max.

Esta red de sensores remotos (fijos y móviles) configura un sistema concéntrico de anillos de seguridad comenzando por el límite de jurisdicción (Avenida General Paz) y llegando al Centro de Comando y Control (C4), lo que permite, una vez detectado un incidente, coordinar persecuciones y detenciones entre distintos actores.

3. Redes y entradas de acceso: el Proyecto BACS despliega en la Ciudad de Buenos Aires una red inalámbrica Wi-Max (high mobility) para interconectar los patrulleros en movimiento con el Centro de Comando y Control (C4), permitiendo enviar y recibir video en alta velocidad, transmitir posición y trayectoria y procesar instrucciones en la consola de cada patrullero tecnológico. La banda de frecuencia de la red es 4.9 Ghz, universalmente convenida para servicios de seguridad pública por la UIT y asignada para uso exclusivo del proyecto por la Secretaria de Comunicaciones de la Nación. La meta de cobertura es de 170 km².

4. Red central: el Proyecto BACS despliega en la Ciudad de Buenos Aires una red de fibra óptica (GPON) de 500 km. que interconecta las 1200 cámaras fijas de videovigilancia, las 336 cámaras fijas de reconocimiento de patentes en los accesos a la ciudad, las antenas de la red Wi-Max, los edificios del Ministerio de Interior, de Seguridad, de Gendarmería, Prefectura, Policía Federal y las 53 comisarias.

5. Informática: el Proyecto BACS cuenta con unidades de procesamiento centralizadas y distribuidas (fijas y móviles). Las primeras están constituidas por:

- a. Un Centro de Comando y Control (C4) que integra las funciones de atención telefónica 911, de despacho de patrulleros, de despliegue de personal policial, de videovigilancia integral, una sala de situación y un datacenter;
- b. Un Centro Federal Unificado de Respuesta Rápida para desastres y catás-

trofes que integra imágenes y comunicaciones de todas las fuerzas federales de seguridad con cobertura nacional a través de unidades móviles satelitales. El Centro cuenta con una mesa digital de situación (ARENA) que consolida toda la información relevante para la conducción estratégica operacional.

Por su parte, las unidades distribuidas de procesamiento están conformadas por:

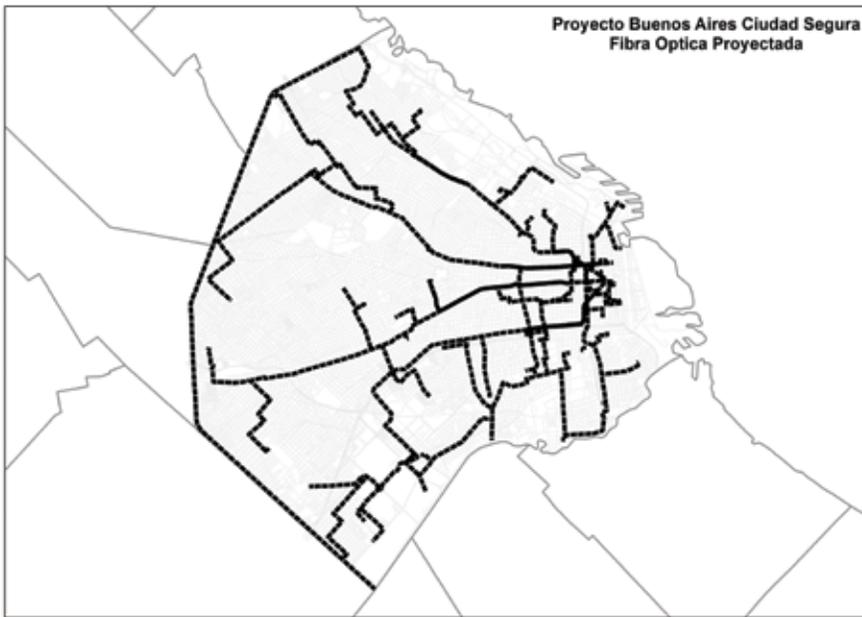
- a. 5 centros regionales de monitoreo de cámaras de seguridad (C2) en las circunscripciones policiales I, II, IV, VI y VIII;
- b. 200 consolas en los patrulleros tecnológicos (touchscreen) con capacidad de transmisión de datos (audio y video) en tiempo real al C4 y de acceso a las bases de datos, capacidad de interacción con otros móviles para compartir información en directo, recibir o transmitir mapas. Asimismo, la consola contrasta las patentes de los vehículos que el patrullero va registrando a su paso con la lista de unidades con pedido de secuestro (lista negra), generando una alarma automática en caso de que surjan coincidencias.

6. Aplicaciones: El Proyecto BACS descansa en un conjunto de aplicaciones operativas que permiten mejorar la performance y calidad de respuesta policial:

- a. sistema de gestión de seguridad (SMS) con funciones integrales de comando y control, conocimiento de la situación y sistema de información geográfica incorporado. Es la herramienta que permite controlar, operar y monitorear dispositivos tales como patrulleros, personal, cámaras y otros sensores y ofrece una gestión protocolizada y auditable de todos los eventos;
- b. sistema de llamadas de emergencia (911). El proyecto implementa una aplicación compatible con los estándares internacionales, que definen como tiempo promedio de respuesta 4 minutos¹⁸. La solución de atención de llamadas ha sido concebida con sistemas CAD (Computer Aided Dispatch- despacho asistido por computadora-) que se ejecutan en el C4. El proceso completo es administrado y asistido por el sistema, que se basa en técnicas avanzadas de enrutamiento analítico que brindan soporte para la toma de decisiones tácticas.

18- Estándar NENA (National Emergency Numbers Association)

Después de que se determina la ubicación de la llamada de emergencia, el sistema identifica el o los mejores recursos disponibles para cumplir con cada exigencia y brinda esa información al despachador. El sistema suministra la ubicación de la persona que llama y muestra gráficamente esa información en el mapa integrado permitiendo actualizaciones sobre la marcha. Construye de esta forma el mapa del delito en tiempo real de la Ciudad de Buenos Aires, favoreciendo el ajuste de acciones tácticas para dar respuesta inmediata. El sistema también rastrea y audita todo el historial de los incidentes, constituyendo una herramienta esencial de auditoría y de control de calidad de servicio.



El requerimiento planteado por el Ministerio de Seguridad para el Proyecto BACS ha hecho énfasis en un diseño abierto de la solución. De esta forma, desde un inicio se focalizó en la apropiación del modelo, definiéndolo (o redefiniéndolo) juntamente con la empresa integradora para garantizar un sistema flexible que no sujetara su escalabilidad a una dependencia exclusiva de soluciones externas.

La modernización operacional

Los beneficios esperados en la calidad operacional del servicio policial pueden resumirse en los siguientes ejes:

a. **Videovigilancia preventiva policial:** si bien la videovigilancia mediante el uso de cámaras es un recurso bastante extendido en la actualidad, la PFA aún debía coordinar su operación con actores privados externos o entre diversos estamentos. Con este proyecto, la institución accede a sensores propios en gran escala y la masa de sus operadores está compuesta por personal policial específico, es decir, con experiencia en la vía pública y ubicado en los mismos espacios desde donde se despachan los patrulleros, con lo cual tanto la prevención (determinando las conductas que implican la comisión de un delito o su tentativa), como la capacidad de conjuración y eventual esclarecimiento, resultan cualitativamente beneficiadas. En forma adicional, el modelo contempla la integración de supervisores civiles de los operadores policiales para monitorear, desde el órgano de conducción política, la performance de respuesta. Se accede de esta manera a una detección temprana de incidentes que mejora la calidad y eficiencia del servicio de seguridad.

b. **Patrullaje virtual:** el modelo permite la programación de las cámaras digitales de alta definición, tanto domos como fijas, para realizar un “recorrido virtual” sobre determinadas calles, por ejemplo, un corredor escolar durante los horarios de ingreso y egreso. Esta práctica resultará en la visualización repetida y automática de dicho corredor, y su secuencia se detendrá ante el menor indicio de condiciones o conductas no usuales, efectuando zoom sobre el hecho mismo para interpretar en detalle la situación y eventualmente enviar personal policial al lugar, en forma inmediata y directa y probablemente antes de que algún ciudadano ajeno al hecho se percate y llame al 911.

c. **Video inteligente:** el sistema permite establecer “cercos” y zonas críticas sobre la imagen, de tal manera que, en forma automática ante cambios en la señal de video, el sistema alerta en forma visual y sonora cuando alguien ingresa a un lugar restringido, cuando se estaciona un vehículo en un lugar indebido y cuando un objeto es apoyado o “abandonado” (como un maletín o valija) por mucho tiempo en lugares físicos sensibles para la seguridad pública.

d. **Esclarecimiento de hechos y aportes de pruebas judiciales:** al contarse con cámaras digitales de alta definición que permiten establecer detalles como patentes vehiculares, identificación de rostros, determinación de objetos, etc., las imágenes constituyen una prueba judicial muy útil para la investigación de delitos, en virtud de la confiabilidad, confidencialidad y auditabilidad del sistema de grabación y resguardo. En similar capacidad, tanto las 6 cámaras (360°) como la cámara domo externa y la cámara interna de los patrulleros tecnológicos y su registro permitirán el control, auditoria y esclarecimiento de hechos en los que dichos móviles intervienen.

e. **Control vehicular automático:** el sistema LPR móvil (reconocimiento de patentes) permite el control -totalmente automático- sobre 8.000 vehículos por hora en promedio¹⁹. El sistema funciona aplicando a la imagen de la patente un proceso OCR (reconocimiento óptico de caracteres), consultando en simultáneo a la base de datos si el dominio registra pedido de secuestro o impedimento para circular, y alertando los casos positivos en una señal visual y sonora en la Tablet instalada en el patrullero tecnológico.

El sistema LPR fijo instalado en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires permite, a su vez, detectar en forma inmediata desde el Centro de Comando y Control (C4) el ingreso y egreso a la jurisdicción de vehículos con restricciones.

f. **Transmisión en directo de imágenes móviles desde los patrulleros tecnológicos:** como aspecto completamente innovador en el uso de imágenes de video para seguridad pública, este proyecto permite que el Centro de Comando y Control (C4) visualice en tiempo real las imágenes que registran las cámaras instaladas en los patrulleros en movimiento. Esta capacidad, de la que aún se registran muy pocos casos a nivel mundial, requiere una red inalámbrica digital de alta velocidad de transmisión de datos de muy complejo despliegue en la Ciudad de Buenos Aires. Esta prestación resulta comparable a contar con un “pequeño móvil de exteriores de televisión” en cada patrullero tecnológico y tener una red propia para su utilización exclusiva en la seguridad ciudadana.

g. **El patrullero como oficina informatizada móvil:** la tablet robusta (militarizada) instalada en cada patrullero tecnológico permite la visualización de las cámaras fijas, la visualización y control del domo, la recepción de datos y constancias provenientes del 911, las alarmas del sistema LPR y la representación del mapa de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se encuentra proyectado su uso para: consulta a las bases de datos de la institución, aplicaciones biométricas remotas, recepción de imágenes remotas (por ejemplo, ante una denuncia o emergencia se podría visualizar lo que ocurre dentro de un comercio, banco e incluso transporte público antes de arribar a dicho lugar), realización de actas y declaraciones de testigos en el lugar de los hechos para su impresión remota en la Comisaría, de tal manera que, por ejemplo, el ciudadano que es testigo de un hecho concorra al local de la Comisaría tan sólo para rubricar su declaración, entre otros usos complementarios previstos.

h. **Posicionamiento vehicular:** permite localizar los recursos disponibles más próximos, a través de la red propia Wi-Max, ante el desplazamiento y requerimientos de la presencia policial en un lugar determinado de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, la citada red, que no implica abonos regulares ni costos al erario público, permitirá soportar y ser el “carrier” tanto de las actuales aplicaciones como de aquellas que se implementen y deban contar con una banda ancha móvil para misión crítica en el futuro. En resumen, tanto esta red inalámbrica propia como los 500 kilómetros de fibra óptica que despliega el Proyecto conforman la “autopista digital” sobre la que cursarán los sistemas tecnológicos específicos de Seguridad Pública, sin intermediar actores comerciales ni abonos de suscripción, es decir, sin otros participantes que el Estado Nacional y sus ciudadanos.

i. **Línea de emergencias (911):** la implementación del nuevo sistema de 911 incluye el reemplazo del actual sistema de despacho y atención de llamadas por otro con “sensibilidad” a estímulos externos, por su capacidad de interactuar con cámaras, móviles georeferenciados, personal policial en la vía pública y su potencial de recibir alertas automáticas a pocos segundos de ocurrir el evento que las dispara. La incorporación del nuevo sistema modificará la

atención del llamado por parte del operador, quien contará con guías rápidas de preguntas posibles a formular según el caso, y dispondrá de la información de nombre y en muchos casos la ubicación exacta de la persona que llama. Los despachadores contarán con la información en el mapa de la ubicación de todos los recursos con los que cuentan para atender la emergencia, sean patrullas, autobombas y personal de calle y dispondrán también del apoyo logístico que le proveerán los operadores de cámaras. Todo esto cambiará en forma radical la manera en que se atienden los eventos y cómo se asignan los recursos. Esta nueva realidad conduce a un replanteo radical de los procedimientos de operación que están siendo adecuados y modernizados, para acortar en términos sensibles el ciclo de respuesta.

j. **Conciencia situacional:** el Centro de Comando y Control (C4) permite coordinar y comandar las acciones operativas y la capacidad de respuesta, realizar la videovigilancia centralizada sobre las 1.200 cámaras desplegadas a lo largo y ancho de la Ciudad de Buenos Aires y gerenciar las capacidades del sistema 911 de última generación (entre otras, la recepción e intercambio de mensajes de texto -SMS- entre los denunciadores y los operadores telefónicos, pudiendo estar los primeros en condiciones de no poder hablar, en un transporte público o en otras circunstancias que demanden el uso de este medio). Complementariamente, los 5 centros regionales de videovigilancia (C2) permiten una supervisión mutua de dicha tarea y redoblar los esfuerzos en la prevención del delito, especialmente en los sectores de la ciudad con elevado tránsito de personas.

k. **Centro Unificado Federal de Respuesta Rápida para Desastres y Catástrofes:** este centro permite una respuesta integral de todas las fuerzas federales ante eventos de magnitud que requieren una coordinación total del Sistema de Seguridad, como también está preparado para garantizar la interoperabilidad con los Organismos de Base (acorde tanto al Sistema Federal de Emergencias como a los programas de la Dirección Nacional de Protección Civil) conforme la normativa vigente en la materia²⁰.

CONCEPTO		20 de JULIO		TOTAL
		Cantidad	% Total	Cantidad
PATRULLEROS TECNOLOGICOS	Patrulleros instalados	175	87	200
	Operadores formados	1035	86,3	1200
CAMARAS DE VIDEO	Cámaras instaladas	1124	93,7	1200
	Cámaras Operativas	592	49	1200
RED INALAMBRICA	Estaciones instaladas	31	20,7	150
	Instalaciones Operativas	19	13	150
FIBRA OPTICA	Red instalada (km)	206	41	500
LECTORES DE PATENTES EN ACCESOS	Cámaras instaladas	5	8,3	60
	Cámaras Operativas	4	7	60
COMISARIAS	Conectadas	15	28,3	53
	Integradas en Red	4	7,5	53
CENTROS DE MONITOREO	Centros operativos	4	80	5
	Operadores formados	150	64,7	232

Tabla 3. Estado de implementación

Conclusión

Todo proyecto, en tanto determinación de transformar desde el presente algún aspecto de la realidad futura, encuentra su origen en una reflexión prospectiva. El compromiso desde el aquí y ahora con intervenciones que aspiran a forjar un estado de situación deseable emana de una actitud proactiva, rebelde contra el devenir inercial de los acontecimientos. Los impulsores de un proyecto entienden que la contemplación pasiva de los hechos sólo traerá como resultado escenarios que no alcanzan a cubrir expectativas que ya se anticipa necesario satisfacer. Este inconformismo, que irremediamente se manifiesta al contraste de representaciones teóricas y contrafácticas, motoriza la acción, moviliza recursos y embarca a los ejecutores en una travesía de riesgos, cuyo éxito y justificación final sólo podrán debidamente ponderarse en retrospectiva, una vez alcanzado el puerto de destino.

El Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura surgió a partir de la firme decisión política del Gobierno Nacional de incorporar los últimos avances tecnológicos en la lucha contra la criminalidad, uno de los principales flagelos que aqueja a la ciudadanía. Siendo una demanda social angustiante y perentoria resulta inexcusable prescindir de herramientas que potencien el accionar policial, tornándolo más eficaz, eficiente y auditable.

A diario nos sorprenden las nuevas prestaciones que el mercado ofrece a través de dispositivos innovadores que facilitan nuestra vida cotidiana y hoy prácticamente pocos podríamos salir a la calle sin un celular. Sin embargo, los beneficios elementales de tecnología comercialmente disponible no estaban al alcance de la principal institución responsable de la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires.

Hasta no hace mucho, 3 de cada 10 ciudadanos que tenían una emergencia y llamaban desesperados al 911 no obtenían respuesta. Los otros 7 afortunados debían aguardar que desde una radio se comunicara el evento a toda la flota de una de las 8 regiones en que se divide la ciudad, que algún móvil con paradero ignoto respondiese y decidiera desplazarse hasta el lugar con casi nula información y la perspectiva de actuar a ciegas. Hasta no hace mucho, la única forma de vigilar la vía pública era presencial, sea desde un patrullero o a través de un policía apostado en una esquina. De hecho, curiosamente (o no) una de las

principales funciones del recorrido del patrullero era fiscalizar el cumplimiento de las propias “paradas policiales”. Hasta no hace mucho, decenas de miles de automóviles reportados robados podían deambular libremente (con su patente original) a la espera de que un aleatorio control vehicular los detectase. También hasta no hace mucho las comunicaciones policiales de radio eran absolutamente vulnerables a interceptaciones simples y no permitían posicionar al efectivo ni transmitirle datos.

Demasiadas restricciones para oponer un combate efectivo a un fenómeno que en todo el mundo crece en magnitud y sofisticación. Es probable que la consolidación del proyecto aún enfrente dificultades y desafíos. No puede soslayarse que la tecnología es apenas un pilar de un modelo más integral que necesariamente incluye la modernización de protocolos operacionales, la capacitación del personal y la transformación de estructuras. Aspectos éstos que forman parte de una cultura organizacional y que, aun impelidos por las exigencias de un cronograma apremiante, requieren de un natural proceso de absorción.

En un enfoque prospectivo, aspiramos también a que las lecciones aprendidas con este proyecto sirvan para delinear un esquema genérico de Ciudad Segura que resulte de utilidad como referencia a otras ciudades de la República Argentina, considerando las particularidades de cada realidad local.

Por último, y a pesar de constituir un aspecto específicamente soslayado en el presente artículo, merece una mención el necesario debate en torno a las garantías de respeto a la privacidad que un modelo de Ciudad Segura debe proporcionar, concordantes con los principios del Estado de Derecho en una sociedad democrática. Ciertamente es que la tecnología disponible permite instituir una serie de reaseguros funcionales que suministran adecuados niveles de trazabilidad y auditabilidad en el uso de los sistemas. Sin embargo, entendemos que la previsible extensión en el despliegue de sensores en la vía pública justifican una discusión ad hoc para compatibilizar la intensificación de los recursos de videovigilancia con el pleno ejercicio de las libertades individuales²¹.

21- Al respecto, cabe referenciar que en el marco del Proyecto BACS se aprobó en abril de 2012 el Protocolo General de Funcionamiento de Videocámaras en Espacios Públicos (Res. MS N° 283/12), que estableció pautas de utilización y tratamiento de imágenes, transparencia y señalización.

Hoy, luego de un año exacto de iniciado el proyecto, se ha avanzado mucho pero aún resta camino por recorrer. En cualquier caso, la mejora en la calidad y eficiencia del servicio policial, que avizoramos muy pronto tangible para el común de los ciudadanos, será la medida con que se juzgue a fin de cuentas el sentido y pertinencia de esta expedición.

Resumen

Este trabajo realiza un análisis sobre la racionalidad que orientó la formulación e inicio de implementación del Proyecto Buenos Aires Ciudad Segura (BACS), el cual propone la optimización del sistema de seguridad pública en la Ciudad, basándose en la utilización de las nuevas tecnologías. El artículo sintetiza el proceso de formulación del proyecto describiendo su ingeniería jurídico-administrativa, arquitectura tecnológica y modernización operacional esperada.

Palabras Clave: Buenos Aires – Ciudad Segura – Nuevas Tecnologías – Ciudades Inteligentes

Abstract

This paper provides an analysis of the rationale that guided the development and early implementation of the Project “Buenos Aires Safe City” (BACS), which proposes the optimization of the public security system in the City, based on the use of new technologies. The article summarizes the process of project formulation describing their legal and administrative engineering, technology architecture and expected operational modernization.

Keywords: Buenos Aires - Safe City - New Technologies - Smart Cities

Estrategias de seguridad conjuntas contra el mercado del crimen regional

► Ezequiel Rochistein Tauro y Gabriel De Paula ► Investigador del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). / Investigador del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y del Centro de Estudios en Seguridad, Defensa y Asuntos Internacionales (CESDAL).

El centro de gravedad de la situación regional de seguridad pública está en la asimetría entre las capacidades de las redes delictivas y las capacidades de los medios de las fuerzas policiales y de seguridad. Las redes delictivas del crimen organizado cuentan con una estructura de funcionamiento con un alto nivel de financiamiento, que le permiten suplir la ineficiencia operativa y competir con el Estado en zonas de interés para el desarrollo de la actividad criminal.

Nos focalizaremos en este primer acercamiento al problema planteado (la asimetría), en las posibilidades actuales de avanzar en sistemas de cooperación para la seguridad regional. Una dimensión derivada del trabajo es que se registra la existencia de redes delictivas transnacionales, con nodos multinacionales, que para ser combatidas exigen el diseño de políticas de seguridad de nivel regional. En forma genérica, podemos decir que las redes criminales funcionan como clusters delictivos, generando un “mercado del crimen” en América de Sur, en el cual existen oferta y demanda de servicios y trabajo, siendo esto último uno de los principales problemas emergentes de este sistema.

En este escenario, los planes de prevención y disuasión del delito requieren encontrar respuestas simétricas a las variables profundas (de largo plazo) que dan lugar al delito, y a las variables inmediatas (robos, incautaciones, homicidios, etc.) representadas habitualmente en las estadísticas del delito. En el ámbito regional están dadas las condiciones políticas en el marco del Mercosur y de la Unasur para avanzar en propuestas colectivas y hacerlo con herramientas ya existentes (como el Sistema de Información del Mercosur o el Régimen de Consejos de la Unasur) para dar lugar al intercambio de información y la cooperación operativa.

Asimetría de la capacidad organizacional

La asimetría de las capacidades organizacionales se registra en dos componentes básicos de los grupos bajo análisis. Por un lado, las redes criminales cuentan con liquidez y financiamiento para llevar a cabo sus objetivos tácticos y operacionales, que pueden ser muy superiores a las mismas variables en las fuerzas de seguridad (FF.SS.).

Los datos son contundentes al respecto. Por ejemplo, el mercado de drogas mueve al año unos 300.000 millones de dólares al año, lo que equivaldría en términos de PBI a la actividad económica integral de países como Singapur, Ucrania o Grecia. En cuanto a la trata de personas y tráfico de armas, los guarismos son también elevados, siendo además mercados de alta liquidez en lo que respecta a la comercialización (es decir, que no se compran drogas o adquieren servicios sexuales con tarjeta de crédito o cheque). Ese flujo de dinero es el que además permite tercerizar servicios (como el sicariato o el tráfico de drogas) que van componiendo la compleja red de “delitos conexos”.

A fin de ilustrar lo que sucede en la Argentina con el narcotráfico, según información del Sedronar, se estima que hay unos 771.000 consumidores de marihuana que gastan en promedio (cada uno) \$ 33,43 mensuales para satisfacer su demanda de consumo. Esto significa \$ 25.774.731 gastados al mes por el total de consumidores de marihuana, lo que implica finalmente un total de más de 309 millones de pesos al año. Para cubrir la demanda interna, según estos datos, deben circular por el país unas 47,2 toneladas de marihuana en un año (sin contar lo incautado). Respecto de la cocaína, se estima que el gasto promedio mensual de cada uno de los 277.500 consumidores (aproximadamente) es de \$ 104,5. Esto hace un total de unos 29 millones de pesos gastados en el mes, lo que lleva a un gasto anual (para el total de consumidores) de casi 348 millones de pesos (Observatorio de Drogas, 2006).

Por su parte, las FFSS mantienen una capacidad organizacional-institucional que le permite, mediante los canales ejecutivos y de la administración de justicia, articular esfuerzos en la lucha contra el delito y el crimen organizado. En otras palabras, el monopolio del uso de la violencia sigue siendo una ventaja competitiva en el cálculo estratégico. Sucederá, como en algunos

casos de América latina, que los espacios que deja el Estado los toman las redes criminales, suplantando al primero y sumando a las actividades ilícitas, la administración de justicia, la seguridad, salud, etc. Naturalmente, todas estas funciones estarán supeditadas a los intereses económicos y no basadas en derechos sociales, sino como forma de mantener cautivo un sector social geográficamente determinado y blindado a la penetración de la fuerza pública y los servicios estatales.

Las favelas brasileñas

Los inicios de las favelas datan de fines del siglo XIX, cuando se les permitió a los soldados que regresaban de la guerra de Canudos (el nordeste del país) instalarse en los morros de Río de Janeiro. Pero con el tiempo, el emplazamiento de nuevos asentamientos tuvo un denominador común a todo el siglo XX: migraciones internas hacia los centros urbanos en búsqueda de trabajo y oportunidades. La precariedad de las construcciones estaba agravada por la falta de acceso a los servicios básicos (agua y electricidad), pero los planes de urbanización sólo llegaron en los años 80, con una orientación y filosofía que apuntaba a integrar la favela a la ciudad, es decir, “desmarginalizar” la población de las favelas.

Si bien los programas tuvieron un relativo éxito, como el “Programa Favela-Bairro” (Andreato, 2005) que buscaba un impacto positivo sobre el millón de personas favelizadas en Río de Janeiro, las organizaciones criminales aprovecharon la ventaja de la marginalidad, deficiencias en el acceso vial y ausencia del Estado para consolidarse como “dueños del morro”.

Una de las organizaciones más conocidas es el Comando Vermelho, organización criminal que nace en la cárcel de Isla Grande hacia fines de las décadas del 60 y 70. La convivencia de presos políticos condenados por la dictadura militar, que conocían de sobra tácticas de guerrilla, uso de armas, etc., con los criminales comunes durante casi 10 años, fue el caldo de cultivo de la organización. En los 80 se inician las operaciones criminales del comando, poniendo en jaque la capacidad de las fuerzas de seguridad, ya que se enfrentaban a un cuadro criminal con equipamiento, que planificaba sus ataques, contaba con información de inteligencia y una jerarquía y doctrina de

acción. Además, se suma el hecho de que en esa década Brasil entró en la ruta de la cocaína, generando una oportunidad que el comando supo aprovechar en forma inmediata.

La construcción de poder en las favelas para estas bandas sólo es posible “territorializando” el espacio que ocupan, esto es, constituirse como autoridad de facto, desplazando al Estado. Esta acción se apoya en una estrategia de “combinación de la práctica del crimen y la violencia con un discurso (y, en ocasiones, también una práctica) de interés por los pobres y de combate a las injusticias de los sistemas económico y político de Brasil” (Koonings, 2007: 622). Es así que la competencia con el Estado se da en términos de poder de coacción, corrupción de los funcionarios públicos y una estrategia de posicionamiento. El posicionamiento es el último estamento en el cual las redes criminales se institucionalizan, es decir, toman el lugar que le disputaron al Estado. De ser exitosa su estrategia, una red criminal “gana” una zona geográficamente limitada de interés para el desarrollo de la actividad criminal, desde la cual se proyectan y resguardan de los enemigos institucionales y competidores. Sobre estos últimos, en las favelas cariocas otras organizaciones criminales son el Tercer Comando y Amigos de los Amigos, ambas escisiones del Comando Vermelho.

En Brasil, el combate al crimen organizado en las favelas tuvo una escalada y penetración geográfica el último año del gobierno de Lula Da Silva. En noviembre de 2011, en una operación conjunta entre la Policía Militar de Brasil (particularmente el BOPE, cuerpo de elite de operaciones especiales) y el ejército, se logró “pacificar” la Rocinha, una de las favelas más importantes del país, apresando a varios jefes del narcotráfico del morro. Si bien los medios de comunicación reflejaron que se había hecho sin resistencia, los medios desplegados y el modus operandi de la incursión denotan que fue necesario una aplicación de fuerza no convencional para contrarrestar las capacidades de las organizaciones criminales. En razón de esto, el análisis indica que el Estado necesitó recurrir a herramientas de última instancia por no haber atacado el problema sistémicamente.

El VRAE: la batalla de Perú contra el narcotráfico

El Valle del Río Apurimac y Ene (VRAE) está ubicado en los Andes peruanos, en el centro del país, una zona de geografía escarpada y ecosistema selvático. En el VRAE se inició hace más de 5 años una lucha contra supuestos remanentes de la organización Sendero Luminoso que estarían volcados hacia la actividad del narcotráfico.

El gobierno peruano define a las operaciones en el VRAE como guerra contra el “narcoterrorismo”, identificando como oponente a las células reactivadas de Sendero. Según informes especializados, la organización criminal en el VRAE está integrada por unos 300 efectivos armados con fusiles AKM, Galli y FAL, además de artillería antiaérea (lanzacohetes). Por su pasado, cuentan con experiencia en guerra de baja intensidad, aplicando tácticas y técnicas de guerrilla que presentan a las fuerzas institucionales un desafío de magnitud. En la región se ha declarado un régimen de excepción, en el cual el ejército peruano tiene autoridad delegada para ejercer el poder de policía, el cual es apoyado por la Fuerza Aérea de Perú. Al igual que en el caso de Brasil, encontramos que una situación de escalada del conflicto obliga al Estado a utilizar medios que no son propios de la función policial y aplicar el uso de la violencia en niveles ampliados.

Los carteles de la droga: líderes millonarios y contracultura

Los carteles de la droga controlan la cadena productiva del narcotráfico, la que puede resumirse en los siguientes eslabones: cultivo o adquisición de materias primas, producción, logística y comercialización. Son organizaciones complejas con penetración en los poderes del Estado y connivencia con las fuerzas de seguridad a través de elementos díscolos de aquéllas. Además del narcotráfico, ramas de estas organizaciones criminales mantienen el control del flujo ilegal de armas, y otras están encargadas del lavado de dinero. Pero interesa en este apartado profundizar en un aspecto sociológico que denota fenómenos particulares de la identidad cultural, la cual apoya y sostiene el crecimiento y vida de los carteles.

En primer lugar, encontramos que los líderes o capos del narcotráfico son comparados con “hombres de negocios” y en otros casos, como “protectores” de las zonas en las que actúan. Dos ejemplos valen para la apreciación antedicha. Joaquín Guzmán, alias “El Chapo”, es el líder del cartel de Sinaloa y, según la revista Forbes, es “responsable de un 25% de las drogas ilegales traficadas desde México a los Estados Unidos”. El Chapo, prófugo de la Justicia, figura en la lista de Forbes como una de las personas más ricas del mundo. De ahí su comparación con otros millonarios y hombres de negocios. Otro ejemplo paradigmático es el de Pablo Escobar, quien luego de una fallida carrera política, se dedicó de lleno al narcotráfico. En la actualidad, la figura de Escobar es ambigua en algunos barrios de Medellín, ya que este personaje regaló casas a sectores pobres de la ciudad, como en Medellín Sin Tugurios o el Barrio de Pablo Escobar, donde aún se encuentran fotos y murales referidos al líder narco.

Es interesante ver cómo se configura una contracultura alrededor de las actividades delictivas, que en definitiva corre los marcos del contrato social alusivos a lo que está dentro de la ley y lo que no lo está. Podemos citar los narcocorridos mexicanos, expresión musical que además de reflejar el pensamiento y experiencia diarios de zonas cooptadas por el narcotráfico, es apropiada por el mercado musical y así fomentada por los canales de difusión masiva. Concluye el autor de un interesante trabajo sobre el tema que “la gran mayoría de los corridos populares exaltan hoy día la violencia y la ilegalidad como requisito para su venta (...). Esta situación trae varias consecuencias en la sociedad del Norte: por un lado, la identidad estimulada por el corrido del narcotráfico se funda en un espejismo de deseos comerciales, y por otro, la memoria tradicional se trastoca al no recuperar los intersticios del pensamiento colectivo, dando como resultado una identidad intensa pero cambiante (...). Finalmente, podemos concluir que este género popular es un símbolo de una contracultura no reconocida por la sociedad política del país que de manera paradójica fomenta y prohíbe expresiones musicales con una carga ideológica que no puede pasar inadvertida” (Olmos, Aguilera, 2002: 11). Naturalmente, expresiones populares como ésta se replican en otras latitudes; por ejemplo, en la Argentina la cumbia villera tiene componentes similares.

Marginalidad, narcotráfico y violencia en asentamientos urbanos de la Argentina

El modelo de control territorial por organizaciones delictivas en zonas urbanas marginales se replica en algunos puntos de los conglomerados urbanos del país. El ejemplo por los niveles de penetración del narcotráfico y la capacidad que oponen a las fuerzas de seguridad es el caso de la villa 1-11-14, en el Bajo Flores (al sur de la Ciudad de Buenos Aires).

En octubre de 2010, el juez federal Sergio Torres sostuvo en una resolución que “se estableció que la agrupación [*narcotraficantes*] se asentó fundamentalmente dentro de una zona geográfica específica que fue identificada como ‘el sendero’ (...), montando desde ese particular punto estratégico una compleja estructura eficazmente coordinada para desplegar todos los movimientos necesarios para el comercio de droga a gran escala” (causa judicial 11.882/2010). Sobre el control geográfico de la zona, las investigaciones determinaron que la organización contaba con cuadros jerárquicos y operativos, con tareas específicas. Dice el citado documento: “Se determinó así que, amén de contar con personas dedicadas exclusivamente a organizar y financiar la actividad ilícita, el grupo dispondría de ‘campanas’ (encargados de detectar y poner en alerta sobre la presencia de terceros extraños al lugar), ‘soldados’, ‘marcadores’ o ‘perros’ (individuos fuertemente armados que, en general, interceptan a los extraños impidiéndoles el paso hacia la zona protegida), ‘punteros’ o ‘corners’ (dedicados a la distribución de narcóticos al menudeo en los sectores vigilados por los anteriores) y ‘mulas’ o ‘burritos’ (encargados del transporte de la droga desde la villa hacia otros destinos, y viceversa)” (causa judicial 11.882/2010).

Incluso, ciertas líneas de investigación afirman que algunas de las bandas que controlan el negocio en la 1-11-14 son ex integrantes de la organización peruana Sendero Luminoso. Esto indicaría capacidad de organización operativa y táctica, manejo de armas de grueso calibre y conexiones con su país de origen, productor de cocaína.

Una situación similar se reproduce en Rosario, Provincia de Santa Fe, la tercera ciudad más poblada de la Argentina. En el Gran Rosario (conglomerado

urbano de Rosario y alrededores), se registran una proliferación de cocinas de estiramiento de cocaína y enfrentamientos cada vez más violentos entre bandas que pujan por el control del tráfico local.

En ambos casos, los barrios aledaños sufren una espiral de hechos delictivos y violencia. Una característica de las organizaciones de este tipo es que cooptan mano de obra barata (por lo general, hombres y mujeres jóvenes y adolescentes), que actúan en su propio barrio y alrededores, bajo el efecto de los estupefacientes. Son a la vez víctimas y victimarios en el sistema en el que viven. El emergente sistémico del delito tiene evidentemente una estructura compleja de cooptación y economía criminal a ser estudiadas en profundidad al momento de diseñar políticas de prevención.

Síntesis de la asimetría en la capacidad organizacional

Expusimos en este primer acercamiento a la problemática, alcance y penetración que presenta el crimen organizado desde la dialéctica financiamiento y capacidad organizacional. De lo cual es posible extraer las siguientes conclusiones: no hay punto de equilibrio que dé lugar a una instancia superadora de ambas fuerzas en oposición, es decir, que es un juego de suma cero. En este sentido, pudimos ver que las finanzas de las organizaciones criminales permiten flexibilidad operacional y márgenes de error aceptables. Por su parte, la capacidad organizacional del Estado se descompone en medios disponibles y marcos legales que le otorgan el monopolio del uso de la violencia. Sin embargo, esta capacidad se pone en práctica en situaciones de amenaza a la integridad del Estado en sus distintos niveles, y es necesaria una asimetría en las capacidades desplegadas, conjugada con el factor sorpresa. Por lo tanto, estas operaciones no se mantienen en el tiempo, a menos que se trate de estados de excepción.

En otro orden de análisis, podemos afirmar que tanto el delito como las operaciones particulares de las fuerzas de seguridad son emergentes sistémicos, coyunturales, que dan cuenta de procesos sociopolíticos de carácter estructural. Por eso, es preciso atacar el crimen, antes de su ocurrencia, con políticas de inclusión social de largo plazo y de disuasión y prevención en el corto y mediano plazo. Como correlato de la misma situación y sumando

complejidad al diseño de políticas públicas, se pudo apreciar que en algunos casos las organizaciones delictivas, sea por acción deliberada o indirectamente, construyen una alianza contractual e identitaria con la población de las zonas que controlan. En estos casos, donde se configura una contracultura o cultura alternativa, las acciones limitadas a la seguridad o asistencia económica son insuficientes.

Prevención y disuación del delito en el mercado del crimen

Con la base descriptiva del apartado anterior, podemos afirmar que en América del Sur existe oferta y demanda de servicios del crimen, y si realizamos un estiramiento conceptual (en términos del politólogo Giovanni Sartori) aplicando las reglas de mercado a la dinámica del delito, encontraremos demandantes y oferentes de fuerza de trabajo.

Entender la tercerización de servicios del crimen es un componente fundamental para diseñar políticas de seguridad integrales. En consecuencia, es necesario visualizar diferentes “actividades” que dan cuenta de la organización y orgánica de las redes criminales. En el caso de la sustracción de automotores, por ejemplo, el delito comienza con el “levante” o robo del automóvil, en el cual participa un número variable, pero no mayor a 3/4 individuos, por lo general armados, en el caso de que sea robo (ya que presupone la presencia del dueño del vehículo). Esta primera célula delictual puede tener al menos dos motivaciones para el robo: entregarlo a un tercero o utilizarlo para otros delitos. En el caso de que se lo entregue a otra célula delictiva, el destino final puede ser un desarmadero (para la venta de autopartes), la venta o canje en países limítrofes o convertirlo en auto “mellizo”.

Esta serie de delitos, que bien podría analizarse como una “cadena productiva”, necesita además de prestadores asociados (que falsifiquen documentación, por ejemplo) y de un mercado donde insertar el producto. Es así que aparece otro eslabón de la actividad delictiva: el consumidor final, es decir, el comprador de autopartes en el circuito semilegal de un negocio altamente rentable.

Como veíamos anteriormente, una de las causas de la oferta de mano de obra barata para el delito tiene su explicación principal en la exclusión

social y la marginalidad, que operan como variables del mercado de trabajo. Para llegar a una evaluación integral debemos retrotraernos al escenario en América del Sur en los 80 y 90. La exclusión social es producto de la retracción del Estado en esas décadas, es decir, que la ausencia del gobierno y la aplicación de políticas neoliberales han generado “bolsones de pobreza” en los cuales se han asentado bandas criminales. Son varios los ejemplos en las grandes urbes, como Río de Janeiro, San Pablo, Buenos Aires, Lima, Ciudad del Este o Caracas.

Como venimos afirmando, la retracción del Estado implicó una ruptura del contrato social, ya que la demanda de servicios y políticas públicas dejó de ser cubierta por el gobierno, y fueron expulsadas miles de personas del sistema económico-político. Ante la ausencia de contrato, aparecieron nuevos actores que ocuparon (con relativa eficiencia) el lugar del Leviatán. Grupos criminales organizados tomaron el control de espacios marginales, dando seguridad, salud y garantizando la provisión de servicios públicos (electricidad, TV por cable, etc.). De esta forma, algunas ciudades se fueron dividiendo en zonas de exclusión en las cuales a la fuerza pública se les hacía imposible el ingreso. El espiral de violencia y el temor que infunden las organizaciones criminales entre la propia población, hace que los conglomerados poblacionales marginales estén blindados tanto tácticamente (ya que hay líneas de defensa ante el ingreso de las fuerzas policiales) como psicológicamente, dado que los habitantes que se oponen a las organizaciones están cautivos por miedo a represalias, o culturalmente -como ya hemos expresado-, haciendo de esa relación una convivencia ambigua que pendula entre el miedo y la sensación de protección.

Como consecuencia, los mapas de las grandes ciudades en América del Sur se reconfiguraron, dividiendo el trazado urbano en zonas seguras e inseguras, zonas con presencia del Estado y zonas con el Estado ausente o semiausente. En este escenario se desarrollan los mercados e industrias del crimen, los que son plausibles de segmentarse con los mismos parámetros que las actividades económicas legales. En consecuencia, para que la actividad funcione y sea rentable, debe haber proveedores de insumos, productores, una infraestructura logística (depósitos, móviles, rutas y caminos), comercializadores del bien y consumidores.

Como en todo mercado, las organizaciones (en este caso criminales) persiguen con criterio económico la concentración del capital y expansión del negocio. De esta última variable, la expansión es también territorial y transfronteriza, necesitando de “filiales” criminales y una ingeniería institucional que permita los lazos jerárquicos para la toma de decisiones y el flujo de dinero. La ciudad de Yacuiba, en Bolivia, es un buen ejemplo. Diferentes fuentes afirman que en esa localidad están instalados cárteles mexicanos, organizaciones colombianas y células del Comando Vermelho de Brasil, que disputan poder territorial y espacios de mercado en el tráfico de droga. Yacuiba es un lugar estratégico en la logística de la cocaína, tanto en su estado final para la comercialización hacia Europa y Asia, como en la denominada “pasta base”, para su refinamiento y exportación a la Argentina y Brasil.

En la Triple Frontera las relaciones de las organizaciones delictivas también dan cuenta de la transnacionalización de las actividades criminales. La geografía de las tres fronteras y el elevado flujo comercial diario hacen que la zona sea una plaza atractiva para las organizaciones delictivas y los negocios del narcotráfico, el contrabando y el tráfico transfronterizo de dinero (entre los delitos más frecuentes).

El desafío que se presenta en el mercado del crimen sudamericano, con las asimetrías estructurales ya expuestas, es cómo diseñar respuestas simétricas a las variables profundas y a las variables inmediatas.

Por otro lado, el impacto de la inseguridad y actividad delictiva en los espacios económicos formales están concentrados en:

1. Informalización de la economía: genera canales alternativos de compraventa de bienes de uso, favoreciendo actividades ilegales, como el contrabando, la evasión impositiva, el lavado de activos y la conformación de bandas organizadas que actúan como “gerentes” de los negocios ilegales.
2. Desaliento de la inversión: en las zonas “inseguras” actúan fuerzas centrífugas que expulsan oportunidades de empresa y la captación de capitales.
3. Deterioro de la calidad de vida: la ciudadanía pierde progresivamente el acceso a derechos de salud, educación y trabajo, entre los más importantes.

Síntesis: acercamiento al diseño de políticas integrales de seguridad

Las respuestas integrales a la seguridad, tal como venimos sosteniendo, deben garantizar aspectos sociales de inclusión que ataquen al delito de forma sistémica. Para esto es necesario trabajar en dos campos de acción:

1. Seguridad pública: entendida como el resguardo de la propiedad privada y la integridad física. Concepto relativo al monopolio del uso de la fuerza del Estado y las políticas públicas de seguridad, en relación a los márgenes de maniobra de la delincuencia común y de la delincuencia organizada.
2. Seguridad ciudadana: es un concepto más amplio, que incorpora la variable de desarrollo e integración social de una comunidad; por ende, las políticas públicas de seguridad tienen una impronta más abarcativa.

Es preciso que la planificación de la seguridad se diseñe en dos niveles. Uno básico, que es la disuasión del delito, que apunta a la presencia de las fuerzas de seguridad “en la calle”, y la capacidad operativa para la respuesta inmediata e investigación del delito una vez que éste ocurrió. El segundo componente es la intervención territorial y participación vecinal.

De esta forma, se incluye a la sociedad en civil en la articulación de políticas, permitiendo incluir demandas sectoriales y geográficamente definidas a nivel comunitario. En definitiva, se fomenta la participación social en el diseño de la seguridad y en la observancia y control de las políticas.

El acercamiento del Estado a la sociedad y la promoción de la participación ciudadana son los ejes del abordaje integral de la seguridad ciudadana. Las políticas tendientes a hacerlo de forma organizada permiten institucionalizar espacios de contención y establecer canales de respuesta al problema del delito y la inseguridad.

Otro de los elementos fundamentales del diseño de políticas integrales de seguridad es la recuperación del espacio público. Como tal, el espacio público no es sólo un lugar, sino un concepto que remite a los ámbitos de participación en el cual se defendían los derechos y establecían las obligaciones

de los ciudadanos. Recuperar el espacio público es volver al parque y a las plazas, pero también ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones de ser responsable por ese lugar.

Sistemas de cooperación para la seguridad regional

Como elemento de las políticas integrales de seguridad, teniendo que intervenir en un mercado del crimen consolidado, y considerando un sistema de seguridad ampliado y convergente en el escenario regional, nos centraremos en los sistemas de cooperación regional en seguridad.

Así como en el ámbito interno, regionalmente identificamos redes delictivas transnacionales a las cuales hay que enfrentar con políticas criminales de nivel regional. En este sentido, se van articulando una serie de normas, procedimientos y prácticas comunes, que dan lugar a regímenes de seguridad, y modelos particulares de cooperación bilateral plausibles de ser replicados, que permitan la implementación y operatividad de sistemas de seguridad regional.

La experiencia de integración regional en América del Sur es prolífica en relación a una (obvia) comparación del otro lado del Atlántico: la Unión Europea, que fue estudiada como modelo de integración durante buena parte del siglo XX, pero que en la actualidad podemos evaluar sus alcances y problemáticas. Somos espectadores privilegiados de un modelo posible de integración regional. En América del Sur, desde el ABC de principios de siglo XX, las experiencias se sucedieron con relativo éxito e impulsó algunas y otras quedaron en los fondos de los archivos de las cancillerías. Pero el cúmulo arroja algunos elementos que es necesario, aunque brevemente, desarrollar. El primero de ellos es que en la región la integración económica es un motivante poco efectivo; son las relaciones políticas las que marcan el pulso de las relaciones regionales, porque las bases químicas del ADN sudamericano son políticas. Las experiencias de la década del 90 que buscaron consolidar la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y lanzar el Mercosur, no lograron su objetivo, y no lo hicieron porque la mirada política (hacia un horizonte neoliberal) estaba desfasada de la realidad económica regional (que necesitaba de un impulso interno de desarrollo económico con inclusión social).

Regímenes de seguridad regional

La teoría del régimen nos permite contar con herramientas de análisis para entender la dinámica de las relaciones de integración y cooperación en América del Sur. Esta teoría es relativamente nueva, y su utilidad consiste en que reúne componentes complejos de análisis, por lo que pueden encontrarse elementos del funcionalismo, neofuncionalismo y del realismo. Sobre este último (en el que se apoya buena parte de la disciplina de las relaciones internacionales), sostiene que no es adecuado para explicar la dinámica de poder y afirma que la economía se convierte en una fuerza importante por sí misma, equilibrando los parámetros de análisis en el que tenían preeminencia las cuestiones centradas en el componente estratégico-militar. El argumento central es que a partir de la interdependencia, un orden emerge por sí mismo, con sus propias reglas y normas. Además, y éste es un punto importante dada la estructura y funcionamiento de las instancias jurídico-políticas de orden regional, para la teoría del régimen los regímenes no son necesariamente instituciones.

Si bien no profundizaremos en las disquisiciones teóricas, es necesario, para aplicar a nuestro análisis, presentar algunos componentes que dan cuenta de la existencia o formación de un régimen internacional. Siguiendo a Stephen Krasner, deben estar presentes los siguientes elementos:

1. Principios
2. Normas
3. Reglas
4. Procedimientos de toma de decisiones

El siguiente gráfico presenta resumidamente un posible esquema de cooperación en seguridad:



Cada una de las esferas reúne los cuatro elementos de Krasner, los cuales además tienen un correlato en los tres niveles de toma de decisiones (estratégico, operativo y táctico), dando cuenta del diseño de políticas públicas al interior de los países miembros (lo que implica asignación de recursos) a partir de las decisiones que se toman a nivel del “régimen internacional”. Pasamos a desarrollar cada una de las esferas del régimen internacional de seguridad regional.

1. Procesos macro de cooperación e integración regional: estos procesos proveen el marco general de convergencia política, en los cuales se avanza simultáneamente en temas de interés común, los cuales con diferentes grados

de velocidad y sintonía van generando un cuerpo normativo compartido y específico, que tiene como propósito ser incorporado al ordenamiento interno de los países que acuerdan. En la región, actualmente la Unasur es el proceso político sobre el cual se afirman los subtemas de integración y cooperación regional. El Consejo de Defensa Sudamericano es un buen ejemplo que puede ser copiado en el ámbito de seguridad, dado que configura una serie de acuerdos en el marco una “agenda dura” (los asuntos militares son entendidos como hard power) pero convergiendo en una “agenda blanda” de temas (educativos, científico-tecnológicos, operaciones de paz y políticas de defensa). El Mercosur también es un ámbito en el cual se ha intentado llevar adelante políticas comunes de orden no económico.

2. Identificación de riesgos y problemáticas comunes a la seguridad pública: las zonas de frontera son las que evidencian la permeabilidad y efectos de diferentes modalidades delictivas y actividades ilícitas de manera común a dos o más países. Sin embargo, una vez que la comisión del delito traspasa las fronteras, esa amenaza a la seguridad pública continúa y deja de ser sólo un problema de fronteras. El narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, contrabando o lavado de dinero están en el centro de las políticas locales, nacionales y regionales de lucha contra el delito. Identificar riesgos en colaboración es el primer paso para diseñar políticas de cooperación y complementación en materia de seguridad y lucha contra el delito. En las reuniones de ministros del Interior del Mercosur, los grupos especializados en cada problemática delictiva discuten regularmente cómo articular políticas comunes y comparten experiencias en cada uno de los campos de la seguridad.

3. Transnacionalización del delito y consolidación de redes criminales internacionales: el mercado del crimen necesita de oferta y demanda de bienes, los cuales son transables a nivel internacional. Los carteles y organizaciones criminales procuran mecanismos de relacionamiento transfronterizo para evitar los controles policiales y extender el alcance de los negocios ilegales.

Se consolidan relaciones y la división del trabajo entre diferentes tipos de organizaciones, imponiendo al Estado la necesidad de diseñar estrategias en conjunto con países con problemáticas asociadas en los delitos que los afectan.

4. Cooperación por áreas técnicas específicas: las estrategias de lucha contra el delito se pueden segmentar según el efecto que se quiera lograr, la zona de operaciones o las capacidades y medios disponibles. En lo que respecta al control fronterizo-migratorio, a nivel Mercosur podemos hablar del Sisme, que apunta a interconectar bases de datos sobre capturas de personas, automóviles o hechos criminales. Otro ejemplo es el Sivam-Sipam, de monitoreo del espacio aéreo amazónico (con radares y medios aéreos), que en la zona de frontera entre Brasil y Perú establece un régimen de intercambio de información en tiempo real y la coordinación de operaciones aéreas de lucha contra el narcotráfico.

5. Profundización de la confianza y fluidez de las relaciones: a nivel político, los acuerdos internacionales son firmados por las partes, pero la internalización de las normas y la operativización de aquéllos necesitan de la asignación de esfuerzo presupuestario y de recursos (materiales y humanos). Esta operativización es de difícil resolución si no existe confianza mutua, no sólo entre los países, sino entre las partes que ejecutan los acuerdos de nivel político. En este sentido, el Comando Tripartito de la Triple Frontera es un buen ejemplo de operatividad y confianza mutua entre las unidades ejecutoras del acuerdo político.

6. Impulso de las industrias y tecnología aplicada de la seguridad: éste es un ítem tangencial a la problemática de seguridad regional, pero de interés, ya que permite el desarrollo de medios propios, economizando esfuerzos y creando clusters de cooperación por capacidades, otorgando alternativas de abastecimiento y financiación en un mercado de alta tecnología. El desarrollo de radares, UAV's para monitoreo y lucha contra el narcotráfico y software de intercambio de información criminal conforman elementos tecnológicos que la región está en capacidad de generar y comercializar internamente.

Conceptualmente, las interrelaciones de las seis esferas de cooperación e integración de sistemas de seguridad configuran la dinámica del régimen internacional. Como ya dijimos, no tiene que plasmarse necesariamente en una institucionalización u organismo, sino que puede avanzar como proceso. Es por eso que hasta tanto no exista un organismo u órgano de seguridad

regional, la velocidad de la integración y la profundidad de las medidas de cooperación estarán condicionadas por las expectativas de los actores que convergen en las áreas específicas de relaciones. A continuación se desarrollan algunos de los casos que expresan la voluntad de cooperación en seguridad.

Sisme: Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur

El acuerdo que dio origen al Sisme se firmó en 1997 con el objetivo de desarrollar un sistema de intercambio de información delictual. Según el informe del Grupo de Trabajo Especial-Informática del Mercosur, el Sisme *“ofrece la posibilidad cierta de intercambiar información, gracias a una plataforma de comunicaciones desarrollada en conjunto por los países parte del bloque y los Estados Asociados. Este desarrollo garantiza el flujo expedito y en tiempo real de los datos, permitiendo a sus usuarios una adecuada toma de decisiones, teniendo siempre especial cuidado en salvaguardar los derechos que asisten a los ciudadanos del Mercosur y Estados Asociados”* (GTE- Informática) . Este sistema permite mantener un flujo de información constante entre las fuerzas de seguridad, contribuyendo a la capacidad operativa en lo que respecta a capturas de individuos o vehículos y apoyando el diseño de políticas de lucha contra el crimen organizado, dado que el Sisme también da la posibilidad de cargar datos sobre “sucesos operacionales policiales” (particularmente, registro de incautaciones de drogas y procedimientos de contrabando).

El Sisme opera, tanto para la carga como para la consulta, a través de nodos que integran la red de intercambio de información.

Se registra en el Sisme una identificación de riesgos y problemáticas comunes a la seguridad pública, siendo ésta el impulso y la determinación en intercambiar información de hechos delictivos. Además, se trata de un mecanismo de cooperación por área técnica específica en dos niveles: flujo de información y datos delictivos, y cooperación en desarrollo informático (hardware y software). Por último, el componente estratégico es que se desarrolla en un proceso macro de cooperación e integración regional (Mercosur). El Sisme también precisa, para operar en el nivel táctico, de la coordinación y acuerdo de normas y procedimientos comunes, generando

de esta forma una instancia que consolida el camino hacia el desarrollo de esquema de cooperación regional para la seguridad pública.

Sivam-Sipam (Sistema de Vigilancia Amazónica y Sistema de Protección Amazónica): cooperación Brasil-Perú

Otro ejemplo de cooperación en un área específica es el Sistema de Vigilancia y Protección Amazónica: Sivam-Sipam brasileño, y la versión peruana Sivam-Sipan (Sistema de Vigilancia y Protección Nacional). En el marco de este acuerdo se comparte información en tiempo real relativa al control del espacio aéreo, la vigilancia ambiental y el monitoreo de actividades ilícitas en la frontera amazónica de ambos países.

Vigente desde 2003, el Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de la República del Perú y de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en materia de Vigilancia y Protección de la Amazonía está orientado a desarrollar en Perú las capacidades técnicas que le permitan acceder a la información electrónica (radares y señales), de imágenes y operativas del área de interés, generada por los medios brasileños. Según el memorándum, el objetivo es lograr *“el acceso progresivo de Perú a las informaciones generadas por el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (Sivam) y a la integración peruana al Sipam”* (Memorándum de Entendimiento, 2003); para ello, el gobierno de Brasil se compromete a asistir a Perú en el desarrollo de tecnología y capacidades logísticas.

Vale aclarar que, en ambos países, el sistema comparte jurisdicción con las fuerzas armadas, que en algunos casos son autoridad de aplicación del acuerdo. No obstante, por tratarse de problemáticas relacionadas con la seguridad (como narcotráfico o delitos ambientales), se entiende que la cooperación en este caso responde a problemáticas y riesgos comunes en esta área. Otra salvedad son los marcos regulatorios referidos a los ámbitos de seguridad y defensa en Perú y Brasil, y en consecuencia, de la participación de las FFAA., pero esto no forma parte de las ideas vertidas en el artículo, y no varía la naturaleza del ejemplo presentado.

Por último, y según los argumentos del gobierno de Perú, el Sivam-Sivan se enmarca y sustenta en una *“alianza estratégica”* en dos ejes: la interconexión

física de América del Sur (Iirsa), y la integración económica a través del Mercosur (extraído de www.sivanperu.org.pe), es decir que se incluye en procesos macro de integración regional.

Intercambio de información y operaciones conjuntas de fronteras: el comando tripartito de la Triple Frontera y las unidades de coordinación conjuntas

El Comando Tripartito nació en 1996 con el objetivo expreso de “*conducir las medidas de cooperación para la seguridad e intercambio de información en la zona que comprende y circunda las ciudades de Puerto Iguazú, Ciudad del Este y Foz de Iguazú*”. Con el Acta de Puerto Iguazú (el acuerdo que crea el comando), se instaló en la Triple Frontera un incipiente mecanismo de seguridad subregional.

Es preciso decir que el Comando de la Triple Frontera se firma el mismo año de la “Conferencia especializada sobre terrorismo de la OEA”, en el cual se discuten medidas hemisféricas de lucha contra el terrorismo, lo cual se da en el escenario cercano de los atentados a la Embajada de Israel en la Argentina (1992) y a la AMIA (1994). No obstante estos hitos fundacionales, años después el comando fue mutando sus fines y funciones específicas relativas a la seguridad.

Continuando, se expresó en las esferas de cooperación (gráfico) que el comando tripartito es un indicador de “profundización de la confianza y fluidez de las relaciones”, en el esquema de relaciones regionales. La afirmación está basada en que el comando tiene más de 15 años de funcionamiento, y que la dinámica de relaciones entre las partes (ministerios de Seguridad, Interior y/o Justicia, según corresponda a cada uno de los tres países), llevada a cabo por los órganos en los que delega la responsabilidad operativa, estuvo sostenida durante ese tiempo y ha tenido resultados beneficiosos para la seguridad de fronteras y en la lucha contra el delito organizado transnacional en cada unos de los países.

Por su parte, las unidades de coordinación conjuntas también se crearon en 1996, con el Acuerdo de Santa María. Los objetivos son similares a los del comando tripartito, es decir, cooperación en seguridad, coordinación policial e intercambio de información criminal en zonas fronterizas comunes.

Cada unidad está conformada por las delegaciones policiales de las ciudades fronterizas en las que están establecidas, y son:

Entre la Argentina y Paraguay

1. Posadas-Encarnación
2. Clorinda-Asunción
3. Pilcomayo-Itá Enramada
4. Eldorado-Mayor Otaño
5. Formosa-Alberdi
6. Ituzaingó-Ayolas
7. Bermejo-Puerto Pilar

Entre la Argentina y Uruguay

1. Colón-Paysandú
2. Concordia-Salto
3. Gualeguaychú-Fray Bentos
4. Monte Caseros-Bella Unión

Entre la Argentina y Brasil

1. Paso de los Libres-Uruguayana
2. Santo Tomé-Sao Borja
3. Bernardo de Irigoyen-Dionisio Cerqueira

Así como el comando tripartito, las unidades de coordinación conjunta son un mecanismo de cooperación en materia de seguridad, con normas y procedimientos establecidos (componentes de un régimen internacional) y una institucionalización dada por la firma de un tratado que las origina.

Síntesis: sistemas de cooperación regional

Los acuerdos de cooperación expresan la voluntad de las partes de avanzar

en objetivos comunes; no obstante, esto no es garantía de éxito de lo acordado. Para que haya cooperación y se alcancen los propósitos y objetivos comunes es necesario que se generen lazos horizontales y verticales en los sistemas de cooperación, fomentando la consolidación del régimen.

Algunos elementos a tener en cuenta son:

- La cooperación fomenta el intercambio y la formación conjunta (tanto en aspectos técnicos como doctrinarios), y se generan lazos profesionales y personales que se mantienen a lo largo del tiempo, sobreviviendo a los cambios políticos de los niveles ejecutivos y legislativos.
- La cooperación permite un conocimiento más profundo del actor con el que se coopera, de sus sistemas, equipamiento y organización. En este sentido, la cooperación integra sistemas y conducción, facilitando los canales para una mayor coordinación operativa que, en zonas de frontera, por ejemplo, sirva para desarticular una organización criminal o consultar en tiempo real si un vehículo o individuo tienen pedido de captura.
- En tercer lugar, y en fases avanzadas de cooperación (como en el Sivam) se logra la complementación entre las fuerzas y, en consecuencia, una colaboración en desarrollo de capacidades (entrenamiento, medios de obtención, etc.).

Apreciaciones finales

Según pudimos apreciar, las estrategias de seguridad conjuntas y coordinadas contra el crimen organizado transnacional son posibles en niveles macro (acuerdos generales de alcance regional) y micro (mecanismos específicos de cooperación). Sin embargo, es necesaria una articulación mayor y una ampliación de los acuerdos, en función de los desafíos que plantea la consolidación de las redes criminales transnacionales y la conformación de un mercado del crimen regional.

También fue posible verificar que las redes criminales, en diversas

ciudades de América del Sur, han penetrado la comunidad generando un nuevo contrato social en lugares específicos y geográficamente determinados. Cuando hubo indicios de desborde de la situación el Estado tuvo que recurrir a herramientas excepcionales, asumiendo costos políticos, económicos y sociales extraordinarios. En consecuencia, es preciso que el análisis esté orientado a diseñar políticas de seguridad, integrales y de largo plazo.

La variable económica en los mercados del crimen indica una asimetría en la capacidad financiera de las organizaciones delictivas respecto de los recursos disponibles en algunos Estados, incluso en diferentes niveles de gobierno; en consecuencia los niveles provinciales o municipales podrían sufrir el avance de organizaciones criminales, que cuentan con mayor nivel de financiamiento y operatividad.

Finalmente, el propósito de toda política de seguridad debería ser garantizar aspectos sociales de inclusión que ataquen al delito en forma sistémica, recuperando el espacio público e institucionalizando los espacios de contención y los canales de respuesta al problema del delito y la inseguridad a nivel local, articulados a nivel nacional y en concordancia regional.

Bibliografía

Andreatta, Verena (2005), *Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales*. Disponible on line: http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/1586/1/01_Favela-Bairro.pdf.

Causa 11.882/2010 del registro informático unificado de la CSJN., caratulada “N.N. sobre infracción Ley 23.737”. Disponible on line: www.cij.gov.ar

GTE-Informática (s/f), *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad de Mercosur-Sisme*. Disponible on line: www.mercosur.int

Koonings, Kees y Veenstra, Sjoerd (2007), *Exclusión social, actores armados y violencia urbana en Río de Janeiro*. Foro Internacional, vol. XLVII, Núm. 3, julio-septiembre, 2007, pp. 616-636. El Colegio de México.

Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59911150006>

Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de la República del Perú y de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en Materia de Vigilancia y Protección de la Amazonia (2003).

Disponible on line: www.rree.gob.pe

Observatorio de drogas (2006, *El mercado de drogas ilícitas: magnitud y precio*. Argentina-Sedronar.

Disponible online: <http://www.observatorio.gov.ar/especificos/especificos-adicionales/INFORMEMERCADO%20DE%20DROGAS%20Argentina2006.pdf>

Olmos Aguilera, Miguel (2002), *El corrido de narcotráfico y la música popularisca en el noroeste de México*. Exposición en el IV Congreso Latinoamericano de la Asociación Internacional para el Estudio de la Música Popular.

Disponible on line: www.hist.puc.cl/iaspm/mexico/articulos/Olmos.pdf
www.sivanperu.org.pe

Resumen

El centro de gravedad de la situación regional de seguridad pública está en la asimetría entre las capacidades de las redes delictivas y las capacidades de los medios de las fuerzas policiales y de seguridad. Ante este problema, nos focalizaremos en las posibilidades actuales de avanzar en sistemas de cooperación para la seguridad regional, ya que en el ámbito regional están dadas las condiciones políticas en el marco del Mercosur y de la Unasur, para avanzar en propuestas colectivas y hacerlo con herramientas ya existentes para dar lugar al intercambio de información y la cooperación operativa.

Palabras clave: Clusters delictivos - políticas de seguridad - desarrollo social - sistemas de cooperación en seguridad

Abstract

The center of gravity of the regional public security situation is the asymmetry between the capacity of criminal networks and the capabilities of the means of the police and security forces. Given this problem, we will focus on current opportunities of advancing on systems for regional security cooperation, as political conditions in the region are given within the framework of Mercosur and Unasur to advance in collective proposals, and to do it with existing tools for the exchange of information and operational cooperation.

Keywords: criminal clusters – security policy – social development – cooperation security systems

Documentos de gestión

Cuadernos de Seguridad

Conclusiones del Segundo Simposio de Seguridad Pública y Ciudadana en el Mercosur. Desarrollo de un campo de formación, investigación y políticas públicas.

En la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, durante los días 16 y 17 de abril de 2012 se realizó el *Segundo Simposio de Seguridad Pública y Ciudadana en el Mercosur. Desarrollo de un campo de formación, investigación y políticas públicas*.

Esta actividad tiene como antecedente el *Primer Simposio de Seguridad Pública como campo de formación, investigación y políticas públicas*, realizado en Curitiba, Brasil, en noviembre de 2010.

El evento fue organizado por el Ministerio de Seguridad de la República Argentina y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, en el marco de la presidencia argentina pro t mpore del Mercosur y en especial de la XXXI Reunión de Ministros del Interior del Mercosur y Estados Asociados. Contó con la presencia de funcionarios y ex funcionarios, magistrados, académicos e investigadores de diversos países de la región.

En el encuentro se profundizó respecto de distintas experiencias de vinculación entre el conocimiento académico y la gestión de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos.

En el primer panel, denominado “Seguridad y delito en la región. Realidades y desafíos”, se analizó la problemática de la violencia y el delito a nivel regional, teniendo en cuenta sus características comunes así como también sus particularidades a nivel local, revisando y reflexionando sobre las estrategias implementadas, los resultados obtenidos y los desafíos pendientes para la plena vigencia de los derechos humanos.

En el segundo panel, “Articulación entre universidad y formación de funcionarios en seguridad pública y ciudadana”, se analizó la articulación entre el ámbito académico y la formación de funcionarios, tanto políticos, como de la administración pública y policiales. Se debatió sobre el rol que adquieren las universidades en los procesos de reformas educativas de las academias policiales tradicionales y se reflexion  sobre el alcance de su participación

respecto de nuevos paradigmas de la seguridad que consideren la perspectiva de los derechos humanos, el gobierno político, la participación multiactoral y la intervención multiagencial.

En el tercer panel, “Conocimiento y gestión de políticas públicas”, se presentaron distintas experiencias de gestión que se han valido de alianzas estratégicas con el ámbito académico-científico para el diseño, la implementación y/o la evaluación de políticas de seguridad ciudadana, respetuosas de los derechos humanos, destacando las enseñanzas y aprendizajes recogidos.

En el cuarto panel, “Los procesos de producción y gestión de la información estadística para el gobierno político de la seguridad ciudadana”, se compartieron resultados de investigaciones que abordan diferentes dimensiones de la producción de información y conocimiento sobre la violencia y el delito. Dichos estudios dan cuenta de los problemas y limitaciones de registros deficientes de determinados conflictos sociales. En tal sentido, se destacó la importancia de que cada país cuente con sistemas de producción de información y gestión del conocimiento que faciliten el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana.

En el último panel, “La producción y transferencia de conocimiento: articulación entre políticas públicas y academia”, se analizó la producción y transferencia de conocimiento. Se abordaron las potencialidades de la vinculación entre el ámbito académico y el diseño y gestión de públicas, reflexionando respecto de los desafíos que implica la relación entre ambos espacios y las posibles alternativas para superar las tensiones que entraña el encuentro de concepciones y lógicas de trabajo diferentes, así como la importancia del trabajo en red para la optimización de los resultados.

También se debe destacar la conferencia del Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Dr. Eugenio R. Zaffaroni, respecto de la situación de la seguridad en la región, en la que planteó los avances y desafíos en materia de investigación tendientes a reducir las consecuencias de la conflictividad violenta.

La apertura oficial del simposio estuvo a cargo de la Señora Ministra de Seguridad de la República Argentina, Dra. Nilda Garré, quien estuvo acompañada por el Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, Dr. Víctor Abramovich; el Representante

Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Dr. Américo Incalcaterra, y el Secretario de Coordinación, Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad, Dr. Gustavo F. Palmieri.

Diversos expositores, entre sus argumentos y análisis, se refirieron a los aportes que brinda el *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, producido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 2009. En este documento se destaca que prevenir y conjurar el delito y la violencia requieren del cumplimiento de obligaciones negativas y positivas por parte de los Estados *“con respecto a los derechos humanos vinculados con la seguridad ciudadana de todas las personas bajo su jurisdicción, atendiendo particularmente los derechos de las víctimas de delitos, frente al Estado y a las acciones violentas de los actores estatales y no estatales (organizados y no organizados), e incluyendo el análisis de programas de prevención, así como las medidas de disuasión y represión legítimas bajo la competencia de las instituciones públicas”*.

Uno de los ejes de debate fue el alcance del concepto de seguridad ciudadana, vinculándolo con un campo de políticas públicas que requiere de la conducción política, la acción multiagencial y la participación multiactoral, para hacer efectivo el pleno ejercicio de los derechos y libertades individuales y colectivas.

Diversas exposiciones advirtieron que el gobierno político de la seguridad conlleva la compleja tarea de analizar sus desafíos inherentes desde una visión integral, teniendo en cuenta las características específicas de la región, de cada país y de cada ámbito territorial en particular, impulsando instrumentos de gestión que permitan a las autoridades de los Estados diseñar, evaluar y mejorar, según sea necesario, políticas de seguridad más eficientes y democráticas.

La realización de este encuentro constituye un avance hacia el fortalecimiento de los procesos de cooperación entre nuestros países hermanos, así como también hacia el reconocimiento del rol central que tienen nuestras universidades y centros de investigación en la producción de conocimiento científico y la formación de los funcionarios -políticos, de la administración pública y policiales- responsables del diseño y la implementación de políticas públicas de seguridad democráticas.

En definitiva, se consideró que resulta imprescindible la creación y el fortalecimiento de espacios de formación e investigación articulados con la ges-

tión de políticas públicas para garantizar la conducción política de la seguridad con pleno respeto de los derechos humanos.

Como producto del debate, a lo largo de este simposio se han identificado una serie de desafíos que avanza hacia la puesta en sintonía de dos ámbitos, como la academia y la gestión, que responden a lógicas diferenciadas y a veces incluso encontradas, pero que tienen la necesidad de retroalimentarse si pretenden contribuir al bienestar común y a la plena vigencia del Estado de Derecho en el marco de una sociedad plural y democrática.

Desafíos identificados:

- Promover acciones de capacitación, seminarios, talleres y congresos de carácter científico-técnico, que estimulen el debate y la reflexión entre funcionarios políticos, judiciales, policiales, legisladores y especialistas académicos, respecto de los mayores desafíos de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos a nivel regional.
- Profundizar y consolidar los vínculos y articulaciones que encuentren como este simposio promueven, generando una red plural de universidades y centros de investigación que contribuya a nutrir de manera sistemática las políticas públicas de seguridad ciudadana y a fortalecer las capacidades de los responsables de su gestión.
- Promover un abordaje estratégico y sustentable de la prevención y respuesta frente al delito y la violencia, resultando necesario para ello contar con sistemas de información confiables y con capacidades institucionales para la producción y gestión de conocimiento sobre el tema.
- Realizar estudios que permitan conocer en profundidad los fenómenos vinculados al delito y la violencia que se busca prevenir.
- Desarrollar sistemas de información relativa al delito y la violencia que permitan la estandarización y el análisis comparado. Generar un espacio de discusión sobre la producción y gestión de información y conocimiento.

- Vincular las agendas de promoción de la investigación académica con las agendas de las políticas públicas de seguridad y de derechos humanos.
- Realizar estudios que analicen el aporte de las estrategias conjuntas y coordinadas a nivel regional para el abordaje eficaz de la problemática criminal y en particular de los delitos complejos.
- Promover estudios sobre el efecto que generan los medios masivos de comunicación tanto en la percepción y amplificación del delito y la violencia como su impacto en la agenda política.

Estas conclusiones serán presentadas por la República Argentina en la XXXI Reunión de Ministros del Interior del Mercosur y Estados Asociados, con el objeto de aportar reflexiones y propuestas que favorezcan el proceso de integración regional y fortalezcan la cooperación en materia de seguridad ciudadana, con vistas a abordar de manera más efectiva el delito y la violencia en toda su complejidad desde una perspectiva de los derechos humanos.

Reseñas bibliográficas

Derechos humanos en la Argentina: informe 2012
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2012, 488 páginas
ISBN 978-987-629-215-3

por Nadia Lucero

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) ha publicado su decimoséptimo informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. Allí se observan los resultados de los estudios y las investigaciones que sus miembros han desarrollado durante todo el año. El objetivo de esta publicación es el de mantener actualizado el diagnóstico de nuestro país en materia de calidad institucional y desarrollo de políticas relativas a dicho tema.

En este ejemplar que analiza el año 2011, se destacan tanto los avances como las deudas que aún tiene el Estado en materia de políticas públicas sociales. Destaca la consolidación del proceso de justicia por crímenes de lesa humanidad y los desafíos pendientes, en el primer capítulo.

La investigación avanza en el segundo capítulo con un análisis sobre la problemática de la seguridad y sobre los modelos de gobierno de la seguridad vigentes en el ámbito federal, en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires. Se hace principal hincapié en el primer año de gestión del nuevo Ministerio de Seguridad de la Nación y el avance sobre las áreas críticas para la agenda de derechos humanos.

La problemática del sistema carcelario y lo que en el informe se denomina “modelo de prisión-depósito” se trata en el tercer capítulo, mediante el abordaje de casos particulares a lo largo de todo el país. Se toma como ejemplo más extremo el de la Provincia de Buenos Aires, en tanto que se consideran las violaciones a los derechos humanos infringidas en esa jurisdicción de carácter deshumanizador e indigno.

El cuarto capítulo analiza las respuestas del Estado a las problemáticas sociales, principalmente vinculadas al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo. Se contrasta el proceso de recuperación económica que atravesó el país, con las cuentas todavía pendientes en relación al pleno acceso a estos derechos básicos. Se recorren casos de tomas, acampes y ocupaciones y

el rol del Poder Ejecutivo y Judicial (federal y provincial) ante estas demandas.

Los derechos de los migrantes son abordados en el quinto capítulo. Se analizan los problemas que se han presentado en el desarrollo de los programas Patria Grande y aquellos para personas de países no pertenecientes al Mercosur. Finalmente, se alerta acerca de las dificultades en la aplicación de una política migratoria integrada.

En el sexto capítulo se trata la temática de las personas con discapacidades psicosociales. Se abordan los antecedentes y el proceso de sanción de la Ley Nacional de Salud Mental, así como los desafíos en su implementación y una propuesta de su reglamentación. Se abordan las dificultades para el goce pleno de derechos, como el derecho a la información y al voto.

El debate por la despenalización del aborto es el centro del séptimo capítulo. Se refiere a la necesidad de abordar el debate desde la perspectiva de los derechos humanos y los fundamentos que desde este marco existen para no postergar tal debate. También se hace un recorrido por casos puntuales con el objeto de ampliar la problemática.

El octavo capítulo está dedicado a la libertad de expresión y el derecho a la información. Se aborda la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el derecho a la intimidad, el caso de Papel Prensa y la necesidad de regulación de la publicidad oficial.

Por último, en la sección debates se plantean dos temas de gran importancia en la actualidad. Por un lado, los avances y desafíos de la clase trabajadora a partir de 2003; por otro, la cuestión Malvinas, a 30 años de la guerra.

A lo largo de todo el trabajo, se destaca la evaluación de algunas políticas públicas que se llevaron a cabo en el último año, además del análisis de casos particulares de violaciones a los derechos humanos. Se mencionan hechos que han sido fuertemente divulgados en los medios de comunicación, como el “caso Candela”, el asesinato de Mariano Ferreyra y la desaparición de Luciano Arruga, y otros de menor impacto mediático que también se analizan puntualmente en este estudio.

El informe es amplio en reconocer los progresos realizados en todo lo relacionado a los juicios por los crímenes de lesa humanidad de la última dictadura militar, pero no deja de llamar la atención en cuanto a la necesidad de garantizar aquellos derechos humanos que aún hoy continúan siendo violados.

Introducción crítica a la criminología brasileña
Vera Malaguti Batista
Editora Revan, Rio de Janeiro, 2011, 128 páginas
ISBN 978-85-7106-420-1

por Juan Martín Barbás

Tal como explica el título de la obra, este libro es un manual introductorio a la criminología, destinado a los estudiantes de derecho, que se propone revisar la historia y la teoría de la disciplina desde una visión crítica, latinoamericanista en general y brasileña en particular.

De fácil y rápida lectura, el texto propone la deconstrucción de los conceptos ligados a la criminología, con el objetivo de demostrar que la “cuestión criminal” es una construcción histórico-social contingente, contrariamente a lo que se presupone desde las teorías predominantes en esta disciplina.

En este marco, la autora considera que los postulados que pretenden ser “científicos” son generalmente los más peligrosos: *“Es un discurso que surge de las propias agencias de poder sobre el ‘objeto’ estudiado. Si la mayoría de los presos es pobre, el paradigma etiológico será, a través de la legitimación del discurso médico, que la causalidad criminal se reduce a la figura del autor del delito. La propia descripción/ clasificación biológica del sujeto criminalizable será la explicación de su delito y de su ‘tendencia’ a la ‘criminalidad’”* (p.26).

Metodológicamente, este manual aborda, a lo largo de diez capítulos, la “cuestión criminal” desde diferentes perspectivas, tales como la historia, el derecho, la sociología, la psicología y la ciencia política.

Las propuestas teóricas de grandes pensadores, como Marx o Foucault, se entrecruzan a lo largo del texto, mezclándose a su vez con las ideas que autores latinoamericanos, como Lola Aniyar de Castro, Alessandro Baratta, Gabriel Anitua y Raúl Zaffaroni le han legado a la criminología desde una perspectiva crítica. Tal como plantea Nilo Batista en el prólogo del libro, éste resulta ser una “síntesis didáctica de la reflexión sobre las luchas criminológicas”.

Asimismo, la autora no teme dotar a su obra de una fuerte y clara carga ideológica y valorativa, lo cual le permite afirmar, por ejemplo: *“Es el gran*

miedo de la revolución y de la eliminación que la burguesía tiene del proletariado que va a iluminar el nuevo derecho penal. Nuevos conflictos, nuevas rebeliones, nuevos miedos y principalmente la idea que subyace a la idea de nación, la idea de pueblo, hará que el nuevo sistema penal se encargue de la conflictividad social. La justicia criminal y el poder punitivo se transforman en un instrumento para el control diferencial de las ilegalidades populares. Es para esto que fueron concebidas históricamente la prisión y el sistema penal” (p. 96).

En una sintonía similar, al abordar el rol del positivismo en la criminología, la autora no duda en afirmar que *“el positivismo (...) fue principalmente una manera de sentir al pueblo, siempre inferiorizado, patologizado, discriminado, y por fin, criminalizado. Funcionó, y funciona, como un gran catalizador de la violencia y de la desigualdad características del proceso de incorporación de nuestra región al capitalismo central” (p.48).*

En resumen, un libro que, pese a su sesgo ideológico, se plantea como imprescindible para todo aquel que quiera tener un primer acercamiento a la criminología desde una perspectiva crítica y latinoamericanista, que intenta romper con los postulados del *mainstream* de la disciplina.

Entre la seguridad y el temor: instantáneas de la sociedad actual

Daniel Míguez y Alejandro Isla

Editorial Paidós, Buenos Aires, 2010, 176 páginas

ISBN 978-950-12-4563-9

por Sergio G. Caplan

La relación entre los índices de victimización reales y el sentimiento de inseguridad por parte de la población constituye el tema central de esta obra, que se suma a la bibliografía fundamental sobre las cuestiones de seguridad pública en la Argentina actual.

Daniel Míguez y Alejandro Isla, ambos doctores en antropología e investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), abordan esta temática desde una perspectiva social, aportando datos cuantitativos obtenidos luego de años de investigación sobre el delito y la violencia y su impacto en la sociedad.

En este libro, los autores parten de la base en la cual el incremento de las tasas de delito no es el único hecho que genera inseguridad en la sociedad: *“Si no es solamente la incidencia de la victimización (la probabilidad de los miembros de la sociedad de sufrir un delito) lo que promueve la sensación de inseguridad, debe inferirse que las causas de la victimización y del temor no son exactamente las mismas (...), o sea que la ‘probabilidad cruda’ de que alguien sea víctima no determina por sí misma la ‘intensidad’ de la sensación de que en cualquier momento podría serlo”* (p.14).

A partir de allí, también se estudia la incidencia de la opinión pública respecto de las agencias del Estado encargadas de la seguridad y el papel de los medios de comunicación en la percepción que generan de la violencia y los delitos. *“La actuación de los medios como constructores de la realidad está hoy ampliamente aceptada. Se entiende a los medios como referencia clave en la construcción de sentido de los fenómenos sociales, de las creencias que orientan las interacciones y las ideas sobre el mundo, que estructuran a la vez las experiencias individuales”* (p.126).

La obra se estructura en cinco capítulos que abordan la temática desde diferentes perspectivas. En primer lugar, se plantean las condiciones estructurales del delito, es decir, los datos cuantitativos sobre la victimización

de la población. El capítulo 2 trata sobre los valores que poseen los ciudadanos respecto del delito y la inseguridad, haciendo especial hincapié en el caso de los argentinos. El tercer capítulo cierra la primera parte del libro estudiando las dinámicas de las redes y organizaciones vecinales. Los capítulos 4 y 5 conforman el último tramo de la investigación, analizando las causas del temor a la inseguridad y su representación en los medios, respectivamente.

Con el objetivo de ponderar la incidencia de todas estas variables, además de sus causas y sus consecuencias en el aumento de la sensación de inseguridad, se construye en este estudio el concepto de “fragmentación social”: *“Entendemos la fragmentación social como un proceso cultural y social de disolución relativa de los principios de cohesión social, con cambios importantes y rápidos en la conformación de subjetividades, y por lo tanto de las identidades sociales. Estos procesos implican una fractura o un grave debilitamiento de las relaciones sociales, tanto en el espacio público como en la intimidad”* (p.23 y ss.).

Para el caso argentino, los autores plantean que la fragmentación social responde a dos procesos fundamentales: *“...i) los efectos de la transformación de la estructura social en los estilos de vida de la población (...); ii) la cultura, la historia y las prácticas de las agencias estatales de seguridad y sus articulaciones con el sistema político y judicial (...)”* (p.24).

La investigación presenta, en todos sus capítulos, una serie de gráficos y datos duros basados en la realización de encuestas propias de fragmentación-victimización, lo que ayuda a sostener empíricamente los argumentos planteados por los autores. En síntesis, esta obra constituye un análisis pormenorizado de diversos factores sociales que atañen al fenómeno delictivo en nuestro país, y de la percepción que tiene la sociedad sobre el mismo, sirviendo como base esencial para el desarrollo de nuevos estudios sociales sobre la temática.

La sécurité privée en Argentine.
Entre surveillance et marché. Federico Lorenc Valcarce
Editorial Karthala, París, 2011, 308 páginas.
ISBN 978-2-8111-0463-4

por *Martín Maximino*

La provisión de seguridad por parte de actores privados no constituye un fenómeno reciente. Desde mediados del siglo XX, los servicios privados de protección de propiedades y de personas se expandieron de manera sostenida a nivel global. No obstante, la literatura sobre el fenómeno de la seguridad privada aún es escasa.

El creciente interés por los determinantes del delito y el sentimiento de inseguridad, reflejado en la publicación de numerosos artículos a nivel internacional, no se hizo extensivo al análisis del sector privado en la oferta de seguridad. Aunque existen intentos teóricos por evaluar las consecuencias sociales de la seguridad privada, sus causas y características aún permanecen sin ser investigadas en profundidad¹. Por esta razón, el tema de la seguridad privada permanece como una de las dimensiones menos estudiadas en el campo de las políticas públicas de seguridad.

Lorenc Valcarce rompe parcialmente con esta tendencia e incorpora al fenómeno de la seguridad privada como un tópico de insoslayable importancia teórica y empírica para la seguridad pública en la Argentina.

A primera vista, la seguridad privada pareciera colisionar directamente con la noción weberiana de Estado moderno, en donde éste se arroga -con éxito- el monopolio del ejercicio de la violencia legítima sobre un territorio dado. Sin embargo, la obra permite entender en qué medida la provisión de seguridad privada debe ser enmarcada en un contexto amplio de relaciones entre el mercado y el Estado.

1- La mayor parte de las investigaciones corresponden a trabajos publicados con anterioridad a 1990, por lo que su aplicabilidad en la actualidad resulta, cuanto menos, dificultosa (Lipson, 1988; Stewart, 1985; Shearing y Stenning, 1983). A su vez, el tratamiento empírico sobre el mercado de la seguridad privada continúa siendo escaso.

A *nivel teórico*, el autor no percibe el crecimiento de la seguridad privada como una amenaza a la capacidad coercitiva del Estado, sino como una transformación o mutación de sus capacidades para ejercer el orden público y la seguridad, entendida en sentido amplio. De esta manera, ambas esferas -la privada y la pública- no se estudian como dos elementos inconexos interactuando bajo una lógica de suma cero, sino como dos actores colectivos vinculados constantemente, en ocasiones complementarios, y en tensión por la provisión de un servicio definitorio del Estado.

Aquí reside uno de los aportes más interesantes de la obra. En la introducción, se pregunta: “¿Existe una crisis del Estado en torno a la provisión de seguridad o las agencias de seguridad privada no son otra cosa que una emanación informal de éste? ¿Hasta qué punto la idea de una crisis del Estado alcanza para explicar la emergencia y la propagación de mercados de la seguridad?”. Lorenc Valcarce sostiene que este proceso de propagación “no puede ser descrito a través del fenómeno de la privatización sino a través de la mercantilización de las actividades sociales en general, incluyendo a la seguridad, pero también a la salud y a la educación”.

A *nivel empírico*, el autor describe el intenso crecimiento que experimentó el sector de la seguridad privada en nuestro país, subrayando la expansión de sus funciones, el incremento de su alcance geográfico y demostrando que el análisis de este proceso de crecimiento requiere un esfuerzo académico en dos sentidos. En primer lugar, existe una necesidad puntual de alcanzar una definición compartida de lo que se entiende por *seguridad privada*. En segundo lugar, es preciso desarrollar estudios acerca de sus orígenes, su regulación y su desarrollo, incluyendo las especificidades regionales

Uno de los aportes empíricos más relevantes de la obra es el estudio de los recursos humanos que en la actualidad componen las empresas de seguridad privada y vigilancia. A lo largo de toda la obra, se sostiene que, en muchos casos, las empresas de seguridad privada se convierten en espacios de *reciclaje* -de continuidad laboral o alternativa profesional- para ex miembros de las Fuerzas de Seguridad y de las Fuerzas Armadas.

En el estudio descriptivo del capítulo 2, se menciona que en la actualidad casi un 90% de los cargos directivos de las empresas están ocupados por ex

miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y se explican las *razones* de un “movimiento según el cual ciertos grupos sociales ya constituidos en el seno del Estado se proyectan hacia nuevos espacios de acción anteriormente inexistentes” -las empresas de seguridad privada-. A través de entrevistas en profundidad, se provee una explicación detallada e íntima de las motivaciones, los fundamentos, las modalidades y las expectativas detrás del pasaje desde la función pública hacia el ejercicio de la vigilancia privada por parte de militares y policías.

El valor de la obra de Lorenc Valcarce es indudablemente extenso. Tal como menciona el autor, “no podemos llevar a cabo una sociología de las industrias y los mercados sin tomar en cuenta los marcos sociales, económicos, culturales y políticos (...)”. Esta afirmación contribuye a justificar la distribución de la obra en tres secciones generales. En primer lugar, se estudia el origen, la composición y la evolución de la industria de la seguridad privada como un espacio restringido y reservado a un sector socioprofesional determinado, formado de una manera particular y *reconvertido* por razones específicas.

En segundo lugar, se analizan los mercados que se generan a partir de la relación entre las empresas y sus clientes. Aquí se presentan las numerosas estrategias materiales y simbólicas de las empresas de seguridad privada para atraer clientes, estudiando minuciosamente las características socioeconómicas de los compradores de este tipo de servicios. La explicación del carácter fuertemente territorial de las empresas de seguridad privada y su especialización funcional contribuyen a comprender el punto de encuentro y la lógica entre la oferta y la demanda de protección.

Finalmente, se indaga sobre las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que dan lugar a la producción de ese tipo de servicios. En la última sección, más general en su alcance, se describen fenómenos complementarios al mercado de seguridad privada: la legislación laboral y de regulación de las empresas, otras ramas de la economía intervinientes en la evolución de la seguridad privada, los componentes simbólicos detrás de la provisión de protección y los diferentes mecanismos de gestión de las empresas, entre otros aspectos.

La *metodología de investigación* utilizada merece una nota en particular. Al analizar críticamente la totalidad de las fuentes de información existentes, la obra es una referencia ineludible para el estudio de la seguridad privada en la Argentina y la región. La multiplicidad de fuentes de información -entrevistas, búsquedas en Internet, transcripciones parlamentarias, informes administrativos, informes de gestión de empresas de seguridad privada, estadísticas oficiales, notas periodísticas, etc.- constituyen el valor central de la obra. En este sentido, la intensa labor académica detrás de la recolección de información constituye un esfuerzo inédito referido al análisis de la seguridad privada. La ausencia de un estudio estadístico avanzado -probablemente por la dificultad para recabar información estadística confiable y actualizada sobre el sector- es hábilmente suplantada por la inclusión de estudios de caso, relatos y entrevistas de profundo valor ilustrativo y empírico.

La obra constituye el primer estudio riguroso sobre la seguridad privada en la Argentina. Sin duda, se trata de una obra a la vez introductoria y especializada, de referencia obligada tanto para los especialistas dedicados al estudio académico del fenómeno como para los tomadores de decisión en el ámbito público. En este sentido, se responde a interrogantes fundamentales sobre la compleja relación entre la provisión de la seguridad pública y el mercado de seguridad privada en la Argentina, introduciendo nuevas líneas de investigación de relevancia para avanzar en el entendimiento del fenómeno.

Seguridad, defensa y desarrollo internacional en el contexto internacional actual.
Eugenia López-Jacoiste (coordinadora)
Eunsa, Navarra, 2010, 308 páginas
ISBN 978-84-313-2692-0

por Martín Ignacio Estrabou

“El artículo 1, párrafo 1, de la Carta de las Naciones Unidas, establece que el principal propósito de las Naciones Unidas consiste en *mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir amenazas en la paz...*” (24).

A partir de este principio fundamental por el que las naciones acuerdan fortalecer la paz universal, la autora procura recopilar -de diferentes autores- cuestiones que atañen no sólo a la seguridad y defensa internacional, sino al desarrollo político, social y económico. Es condición necesaria la paz para lograr el desarrollo, y viceversa. Cada vez son más las funciones de las organizaciones internacionales como de la opinión pública, su preocupación en temas de seguridad. Asimismo, aparecen nuevos conflictos por solucionar mientras que otros todavía perduran en el tiempo.

El libro consta de nueve capítulos y en cada uno de ellos expone un autor diferente sobre investigaciones actuales cuya temática trascendental es la seguridad internacional y la del individuo, con una mirada integral, no sólo de esa temática sino también de defensa y desarrollo internacional desde distintos objetos de estudio. La coordinadora, Eugenia López-Jacoiste, activa promotora de la paz y colaboradora del Ministerio de Defensa español y que ha escrito obras relacionadas con política, seguridad y terrorismo, procura recopilar investigaciones de colegas para dar un panorama de cómo funciona y qué problemas existen en este sistema internacional.

Los dos primeros capítulos, escritos por Romualdo Bermejo García y Pilar Pozo Serrano, respectivamente, abarcan cuestiones relacionadas con organizaciones para mantener y fortalecer la paz, inevitables hoy en día en este mundo complicado en materia de seguridad internacional. Por un lado, Bermejo García analiza las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP)

llevadas a cabo por la ONU, que desde hace dos décadas no sólo se centran en acciones militares sino que ampliaron sus capacidades a acciones civiles y cuyo rol es el *peacekeeping*, explícito en el capítulo 6 de la Carta de la Naciones Unidas. En cuanto a Pozo Serrano, se centra en organizaciones pero de carácter privado, conocidas como empresas militares y de seguridad privada (EMSP). La autora las considera *multiplicadoras de la fuerza*; sin embargo, su rol no es claro y deja en suspenso la posibilidad de verse inmersas en ciertas actividades ilícitas. Por lo tanto es pertinente preguntar: ¿están verdaderamente comprometidas las naciones en el mantenimiento de la paz?

El tercer capítulo, publicado por María José Cervell Hortal, trae a luz la situación del continente más problemático en asuntos de inseguridad, África. A partir de la creación de la Unión Africana, órgano similar a la ONU, se inició un proceso de renovación de paz y seguridad, buscando cierta autonomía de Naciones Unidas. No obstante, hasta el momento no ha tenido éxito, por lo que es incierta la capacidad de los Estados africanos para lidiar frente a conflictos de gran magnitud.

Un tema no menor que se expone en el cuarto capítulo del libro está relacionado con la tecnología virtual. La autora, María Cruz Díaz de Terán Velasco, considera que a partir de los derechos de tercera generación es necesario que todos los individuos gocen del derecho a la información, educación y cultura. Sin embargo, son muchos los países que restringen los contenidos virtuales, así como los riesgos presentes en red, ya sean individuales o de seguridad nacional. Es visible que no hay una cooperación internacional sólida para regular, controlar y garantizar parte de los derechos de tercera generación.

En las últimas décadas, se han manifestado amenazas debido al terrorismo, generando inestabilidad en la seguridad internacional. Más aún, algunos países consideran dicha problemática como primordial en su agenda. Javier Jordán efectúa un análisis histórico de tal práctica, concluyendo sobre la influencia religiosa islamita extrema en los grandes actos terroristas de los últimos tiempos.

En el capítulo seis, la coordinadora Eugenia López-Jacoiste escribe sobre la *seguridad humana*. Desde mi punto de vista, entiendo que dicho capítulo es primordial para el libro; el concepto no sólo es innovador para el siglo XXI, sino que es imprescindible para llevar a cabo la idea kantiana de paz perpetua, que tanto el individuo como el mundo exigen. El derecho a la vida, la dignidad humana, salud, empleo y un saludable medio ambiente son

algunos compromisos jurídicos que la seguridad humana acuña.

El siguiente capítulo, de José Luis de Castro Ruano, menciona la necesidad de establecer una relación estratégica sólida entre la OTAN y la UE: “*Nuestros esfuerzos deben reforzarse y completarse mutuamente*” (213). Es claro entonces que se necesita demostrar una hegemonía política y militar entre Europa y los Estados Unidos frente al resto del mundo. No obstante, la justificación de dicha alianza surge esencialmente sólo como fuerza diplomática.

Los últimos dos capítulos –ocho y nueve– se refieren a disputas con largas historias y enfrentamientos. Por un lado, “el conflicto interminable”, como lo titula su autor, Cesáreo Gutiérrez Espada, entre Palestina e Israel. Pese a las negociaciones desde hace varias décadas, por distintos factores no se llega a acuerdo alguno. Posiblemente la influencia de los gobiernos árabes no lo permita, pero mientras, las atrocidades se suceden entre ambos pueblos y una vez más la paz y el propósito de las Naciones Unidas fallan.

El último capítulo, expuesto por Antonio Blanc Altemir, señala la reciente guerra entre Rusia y Georgia. El trance generó una tensión entre la OTAN y la UE con Rusia, alterando de nuevo la seguridad internacional, en la que tanto las naciones se comprometen.

Concluyendo, el libro aborda desde diversos aspectos la cuestión central de la defensa y seguridad internacionales, instruyendo sobre cómo funcionan las instituciones cuyo objetivo es la búsqueda de paz, además de explicar ciertos acontecimientos primordiales que influyen en el desarrollo de aquéllas y enfatizando la disposición de los países para cumplir los artículos de la Carta de las Naciones Unidas.

No obstante, desde el punto de vista empírico esta visión prometedora se muestra laxa: parece que corren por carriles distintos las letras de los tratados, cartas y declaraciones de paz y las acciones efectivas conculcadoras de aquellos principios y fines. A lo largo del libro, se observan falencias en las organizaciones, como la Unión Africana, y conflictos que tienen por delante mucho por recorrer hasta conseguir su resolución. Por ello, rescato como de suma importancia la nueva visión humana sobre la “seguridad”, que tiende a garantizar la operatividad de los derechos de primera, segunda y tercera generación, siendo la política de seguridad y defensa internacionales atravesada por el concepto global de los “derechos humanos”; y porque a partir del respeto total de ellos y la cooperación entre las naciones se logrará eliminar cualquier amenaza a la paz.

Colaboraciones

Los trabajos con pedido de publicación deben ser remitidos a Revista Cuadernos de Seguridad -Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad (INEES), Ministerio de Seguridad (Gelly y Obes 2289, 6^{to} piso), Ciudad de Buenos Aires, Argentina-, o bien mediante comunicación electrónica a inees@minseg.gob.ar (con copia a: revistacuadernosdeseguridad@yahoo.com.ar). En todos los casos, deben ser trabajos originales o inéditos y no haber sido enviados para su publicación a otras revistas. Los trabajos publicados en otros idiomas previamente tendrán una evaluación especial para ver su posible pertinencia y traducción.

Todos los trabajos recibidos son evaluados preliminarmente por la dirección de la revista y los miembros del Consejo Editorial. Una vez aprobados de acuerdo a su pertinencia y a sus requisitos formales, los artículos son enviados a evaluadores externos y sometidos a referato anónimo por pares expertos, quienes determinan si los artículos son publicables, si necesitan correcciones para su admisión, o si deben ser rechazados. Los dictámenes de los evaluadores son inapelables en todos los casos. Todo el proceso puede durar entre tres y seis meses como mínimo. Una vez finalizado la revista se comunica con el/los autor/es para comunicar las decisiones y enviar los dictámenes. La inclusión de las correcciones que señalan los evaluadores será requisito para su posterior publicación.

El envío de un artículo a la revista Cuadernos de Seguridad implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que el mismo pueda ser editado, reproducido y/o transmitido públicamente en cualquier forma, incluidos los medios electrónicos, para fines exclusivamente científicos, culturales y/o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos se sugiere observar las siguientes recomendaciones:

1. Deben presentarse dos copias en papel y una electrónica.
2. Los artículos no deben exceder las 14.000 palabras y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 1.300.
3. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco, si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor, respectivamente, al pie de la primera página.
4. Las referencias bibliográficas deberán seguir el formato “americano”: el apellido del autor y el año y el número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:
Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O’Donnell, 1997).
“El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses” (O’Donnell, 1997: 293)
5. En el apartado bibliográfico, las referencias deben observar el siguiente orden, separados por comas: apellido del autor, nombre del autor (ambos en negrita), año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas si es un artículo, en itálica si es un libro o el título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial. Por ejemplo:
O’Donnell, Guillermo (1997) “¿Democracia delegativa?”, en O’Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
6. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de un máximo de 5 palabras clave, también en ambos idiomas. Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con quienes han enviado sus trabajos, salvo que los mismos sean efectivamente publicados.

Cuadernos de Seguridad

Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad
Ministerio de Seguridad - Presidencia de la Nación

Nº 15

ISSN 1850-3675