

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

TESIS DE MAESTRIA EN INTELIGENCIA ESTRATEGICA NACIONAL

“LA SEGURIDAD CIUDADANA”

**“UNA VISIÓN ESTRATÉGICA GLOBAL ACERCA DE LA SEGURIDAD
CIUDADANA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SU SIGNIFICADO Y EFECTOS
SOCIALES, CULTURALES Y POLÍTICOS”**

AUTOR: OSCAR RICARDO BRUNETTI

TUTOR: Dr. ARNALDO A. PERROTTA

BUENOS AIRES, 2 de Abril de 2012

A Edith, Federico, Luciana y Emiliano, sin cuyo amor e incondicional apoyo este proyecto no hubiera sido posible. Un reconocimiento especial, a los Profesores de la Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional, quienes han sabido guiar todos mis pasos para la elaboración final de esta investigación.

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	5
Capítulo 1	
Génesis y Exposición del Tema	27
Capítulo 2	
Políticas de Seguridad de los gobiernos de facto en Latinoamérica	36
Capítulo 3	
La Seguridad en tiempos de Democracia	43
Capítulo 4	
Estado actual de la Seguridad en la Región	53
Capítulo 5	
Antecedentes, Modelos y Paradigmas de la Seguridad Ciudadana	63
Capítulo 6	
Construyendo un nuevo Paradigma	85
Capítulo 7	
La actualidad Argentina	89
Capítulo 8	
Seguridad Ciudadana – Nuestra Postura	99
Capítulo 9	
La Factibilidad del Cambio y la Experiencia de Lobos.....	114
Capítulo 10	
La Nueva Policía de la Comunidad.....	117
Capítulo 11	
Conclusiones Particulares, Conclusiones Generales y Conclusión Final.....	132

Anexos.....	142
Bibliografía Consultada.....	151
Citas de Internet	157

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo abordará, como tema central, *el negativo impacto que provoca la ausencia de Políticas Públicas* para enfrentar y resolver, de modo eficaz y eficiente, la *Inseguridad que afecta a la ciudadanía*. Tema de indudable vigencia y alto impacto, debido a las innumerables consecuencias de índole sociológico-jurídicas que del mismo se derivan.

La problemática, que no ha sido elegida al azar, responde a una premisa invariable cuya relevancia se ve reflejada en dos características propias fundamentales: *antigüedad y actualidad*.

Partiendo desde una perspectiva analítica sobre el comportamiento social, enfocaremos la cuestión enfatizando en la conducta social y en el fenómeno que importa la *Inseguridad* como un hecho social, como objeto de estudio sociocultural, en la medida que es la sociedad antes que el individuo.

La *Seguridad Ciudadana* es uno de los temas de mayor importancia, preocupación y conflicto que afecta actualmente a nuestra sociedad. Las encuestas de opinión son contundentes: la *Seguridad* aparece como prioridad y sólo ocasionalmente es superada por temas económicos. En elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales, el tema adquiere aún mayor connotación, y la lluvia de críticas y reclamos se hace sentir de manera persistente. Pero retrocedamos un poco en la Historia.¹

En los primeros escritos conocidos por la humanidad este concepto aparece con fuerza. En efecto, las pinturas rupestres nos dan cuenta, primero, de la necesidad de protección de los hombres primitivos frente a los depredadores, y luego, la de protegerse ante las invasiones bárbaras y así, aunque la razón ha variado, la necesidad de sentirse seguro ha permanecido y se ha acrecentado considerablemente en el tiempo.

¹ Recordemos la definición de Marco Tulio Cicerón (106-43 a. de J.C.): *“la Historia es el testimonio de los tiempos, la luz de la verdad, la vida de la memoria, la muestra de la vida y el anuncio de la antigüedad”*. Cita correspondiente a la obra *“De las Leyes”*, Editorial *“TOR”* (Versión de N. A. Rufino), Vol. N° 32, Buenos Aires, año 1950.

Advertimos entonces que *la Seguridad, como valor, es inescindible y funcional a la naturaleza misma del hombre a quien acompaña a todo lo largo de su evolución, resguardándolo en el devenir histórico. Por que, **¿quién más que el hombre se protege de sí mismo?: el ciudadano común y corriente frente a los delincuentes.***

Comprobamos entonces que la *Seguridad* no es un tema nuevo, aunque ahora se la denomine “*Ciudadana*”. En síntesis, la *Seguridad Ciudadana* “**no es más que el requerimiento básico que el ser humano tiene para vivir en un ambiente de paz y tranquilidad, garantía fundamental para desarrollar en plenitud su existencia y la de su familia**”.

Son diversos los factores que propician el desarrollo de la delincuencia, tanto cuantitativa como cualitativamente. Sin duda que *la evolución de mayor impacto social es la violencia, que muchas veces está ligada a la droga.*² Los delincuentes ejercen inusitada dureza y crueldad sobre sus víctimas, y a menudo practican un ensañamiento antes no conocido. También los recursos han variado sustancialmente. El asalto clásico con intimidación de un arma blanca, prácticamente ha desaparecido, para dar paso al uso de armas de última generación, muy sofisticadas y con alto poder de fuego.³

Dentro de este contexto, la sociedad está preocupada y angustiada. Se siente atemorizada, percibe la agresión que no le es indiferente. La inquietud a menudo se torna impotencia e indignación cuando los delincuentes recuperan prontamente su libertad y quien debe recluirse en su hogar o mudar de domicilio para evitar amenazas o venganzas es la víctima. Ante ello, cabe preguntarnos: ¿no estaremos mal?. La mentada “*puerta giratoria*”

² La *droga* provoca un círculo vicioso que crea delincuentes más violentos e incluso no tradicionales, como los “*domésticos*”, que les roban a sus conocidos. Otro agravante se da en el acceso irrestricto a las facilidades tecnológicas que en la mayoría de los casos brinda el uso de la computación e Internet. Así tenemos piratas del asfalto, estafadores y blanqueadores de especies y vehículos robados que mediante la falsificación de documentos dan vida nueva al objeto sustraído. Todo ello permite la consecución de los objetivos ligados a los hampones, como la droga, o el dinero fácil, rápido y limpio.

³ Con la evolución del hampa nos encontramos frente a una conjunción de causas, que van desde las variaciones en el pensamiento del delincuente, que ve el delito como una actividad empresarial, (*menor esfuerzo y mayor rentabilidad*), hasta la disminución de la edad de los que delinquen por primera vez. Asimismo, *el consumo de drogas y el armamentismo son una fórmula letal cuasi perfecta para el aumento de la violencia.*

se ha transformado en una pesadilla para los vecinos. Procesados y condenados suelen entrar y salir con gran facilidad, no sólo por debilidades de la ley procesal y liviandad de algunos jueces. También por la cantidad inmanejable de causas, por falta de juzgados suficientes, pobres recursos técnicos y escasa capacidad carcelaria.

Pero más allá de la eterna discusión de las causas que dan origen a la primera o tercera vez que algún antisocial comete un ilícito, está el deber ineludible del Estado de evitarlo a como dé lugar.

La violencia extrema que caracteriza a la delincuencia actual es provocada por una serie de factores concurrentes. Al consumo de *drogas* y *alcohol*, debe sumarse el hacinamiento y la escasa rehabilitación carcelaria, la extremada tendencia consumista, los sistemas de ejecución de penas y la falta de oportunidades para rehabilitarse en el medio libre. A ello se suma la temprana edad con que los antisociales comienzan a delinquir.

Distinguimos a los fines antes enunciados dos cauces, dos dimensiones de análisis correspondientes al medio social y la pertinente a la persona. La sociedad, que se presenta hoy burocratizada y altamente racionalizada, regida por complejos aparatos administrativos y normativos, dificulta la comunicación interpersonal y el hombre se conecta cada vez más con reglamentos e instituciones y cada vez menos con los demás hombres.

Otro tanto ocurre con la escuela, donde los aspectos disciplinarios se han desprendido de los formativos adquiriendo una importancia creciente las formas por sobre los contenidos.

En cuanto a la comunicación interpersonal, ésta se muestra superficial y carente de profundidad. Los habitantes de la gran ciudad interactúan cotidianamente con un gran número de personas, pero sin embargo, *pese a su alta frecuencia a resguardar esa intimidad frente a los demás, los vuelve temerosos e inertes en un mundo vivenciado como hostil y competitivo.* Al

respecto, Gustave Thibon, sostiene que *“la soledad más dramática proviene siempre de una comunicación frustrada”*.

En el campo intelectual, la cultura se expresa como ideología de consumo masivo y tanto la voracidad por apropiarse de bienes, como el disfrute material, constituyen signos distintivos de la época, respaldados por un enorme aparato de estimulación masiva encargado de forjar actitudes y determinar conductas, *particularmente una conducta de carácter consumista*.

Esta *subcultura*, desarrolla la conciencia de que las necesidades pueden ser satisfechas en plazos cortos y con esfuerzos mínimos, en su trasfondo se halla la ansiedad que caracteriza al hombre moderno. La misma es también un paliativo de impacto que obtiene resultados inmediatos. Evita los tratamientos prolongados y la pérdida de tiempo.

En cuanto a la dimensión personal, en lo corporal, se circunscribe a la prosecución de ideales de bienestar físico. El temor al dolor y la necesidad de evitarlo resultan los complementos indispensables del goce proporcionado por el máximo confort posible. A través de él se expresa el estilo de vida, el status socioeconómico y toda la potencia emanada de la personalidad. Una sobrevalorización sin duda desmesurada y deformante, lleva a identificarlo como eje de la existencia.

En el plano de lo psíquico denota desespiritualización y desorientación moral. Los contenidos espirituales se diluyen, se esfuman, y los sentimientos universales trascendentes: amor, fraternidad y solidaridad son anestesiados. La conciencia moral se debate en una crisis debilitante, al tiempo que se sustituyen los valores éticos que configuraron los rasgos característicos de la traza arquitectónica de nuestra civilización.

El hombre, sumergido diariamente en la burocratización, considerada como expresión tanto de racionalización como de regimentación extremas, es conducido al aislamiento, al desarraigo afectivo y a la deshumanización. A la antesala de la ansiedad, la soledad y la depresión. Y, a menudo, al umbral

de *la adicción y el alcoholismo* en cuanto a vía de escape a la realidad. ***Iniciándose, en muchos casos, en el camino fácil y sin retorno del delito calificado, la violencia extrema y el crimen organizado.***

Las consecuencias del hedonismo, la necesidad de evasión y la angustia vital, constituyen los emergentes más nefastos y relevantes del carácter social de las grandes urbes, envueltas hoy en un estado de *anomia*⁴ generalizado y profundo *cuya proyección sobre la sociedad global conlleva un riesgo implícito que impacta directa y negativamente en los ciudadanos.*

Esta realidad produce la denominada “*Percepción de Temor*”. Es decir, ***“lo que uno cree, piensa, escucha y ve que le podría suceder”***. A ello se suma la espectacularidad con que los medios informan los hechos delictivos, lo cual ayuda a aumentar y dañar el concepto de “*Percepción de Seguridad*”, desmoronando y anulando todos los esfuerzos desplegados en ese campo.

⁴ El sociólogo Emile Durkheim (1858-1917) forjó la palabra *anomia* para designar *la crisis que atraviesa una sociedad o un grupo social cuando sus miembros se ven privados de las normas que regulan su comportamiento y de los ideales que legitiman sus aspiraciones*. Nuestra referencia a la *anomia* la formulamos aplicándola, precisamente, en el sentido que Durkheim le daba a ese término. Es decir: *“como cierto tipo de suicidio que caracteriza justamente al conjunto social de los países industrializados. Formas residuales, marginales y transgresivas que escapan a la ley, a la organización general y al sistema de los valores orgánicos del grupo”*.

2. LA INVESTIGACIÓN

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Para la elaboración del marco referencial partiremos definiendo las dos *variables estratégicas* que hemos seleccionado previamente. Ellas son: *Control/Prevención*, las cuales analizaremos de manera independiente, examinando los distintos grados de vinculación, conflicto y correspondencia que se suscitan de su interrelación.

Durante la investigación serán considerados el *Síndrome Hillsborough*⁵ o *Imagen de la Policía Indolente* que resulta de suma utilidad para describir un modelo que se enfoca sobre el mantenimiento del *Orden Público* por sobre la *Seguridad Cotidiana* que representa el entorno más cercano a los ciudadanos, y a *contrario sensu* el modelo "*Inmunológico Norteamericano*"⁶ consistente en una estrategia destinada a elevar las defensas de la comunidad para evitar el surgimiento de la delincuencia.

Dedicaremos un espacio especial al análisis de lo relativo a la *Política de Tolerancia Cero*, implementada en su momento en la Ciudad de Nueva York por el Alcalde Giuliani,⁷ la cual se encuentra intrínsecamente emparentada con la *Teoría de la Ocupación de los Espacios Vacíos*⁸ y con la *Teoría de las Ventanas Rotas*.⁹ Esta táctica se basa en dos pilares fundamentales; en

⁵ Concepto elaborado durante la década de los años 80; período en el cual la Policía concentró sus esfuerzos en combatir las manifestaciones más violentas del crimen como los asesinatos, el terrorismo, el crimen organizado y el bandidaje, pero paradójicamente su imagen se deterioró al ser percibida como un órgano poco eficiente e incluso indolente. Véase Office of Public Sector Information. Football Spectators Act 1989, Cap. 37. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890037_en_1.htm. Sitio consultado en septiembre 2009.

⁶ Donzelot, J. y Wyvekens, A.: "*La Magistrature Sociale. Enquêtes sur les Politiques locales de Sécurité*". En *La Documentation Française*. París, 2004. Se trata de una *Estrategia* consistente en elevar las defensas de la comunidad para evitar el surgimiento de la delincuencia.

⁷ Rudolph William Louis "*Rudy*" Giuliani: abogado y político republicano estadounidense, nacido en mayo de 1944; en Brooklyn, Nueva York, más conocido por haber sido Alcalde de esta ciudad durante el período comprendido entre los años 1994 y 2001. Su rol de líder y su actuación pública en los días posteriores a los atentados del "*11-S*" llevaron a la Revista "*Time*" a considerarlo el Personaje del año (2001), y a ganarse el apodo de "*El Alcalde de América*".

⁸ La Doctrina de la "*Ocupación de los Espacios Vacíos*", elaborada en EE.UU. implica la intervención estatal ante la necesidad de evitar tres disfuncionalidades territoriales: "*Los Asentamientos Criminales*", "*El desarrollo de Economías Asimétricas*" y "*La Anomía*".

⁹ El Principio de las "*Ventanas Rotas*" o "*Broken Windows*", se convirtió en un hito para resolver Problemas de Inseguridad en ciudades de EE.UU. tras la publicación de un famoso artículo del mismo

primer lugar, los esfuerzos se dirigen a luchar contra las incivildades menores y las conductas antisociales, y en segundo término, se impide el surgimiento de lugares degradados que carezcan de parámetros normativos, los que se considera serán a futuro espacios propicios para el surgimiento de desórdenes que se presume devendrán en actos delictivos mayores.

Mediremos también el grado de correspondencia existente entre dos variables: la “*Tolerancia Cero*” y el modelo de “*Policía Comunitaria*”. Adicionalmente, pretendemos identificar los efectos y consecuencias derivados de la relación entre ambas.

Examinaremos la influencia que ejerce el denominado *Sentimiento de Inseguridad*,¹⁰ que consideramos una situación psicológica de los ciudadanos *ligada a amenazas latentes que no siempre están relacionadas con actos violentos o delictivos, pero que igualmente inducen a un fuerte temor y causan aprehensión*. Las personas viven con desconfianza, resguardándose en sus casas, evitando salidas nocturnas e incluso ***armándose para la defensa***, ello a pesar de no haber sido víctimas, en años, de un delito.

En este punto se impone una recomendación: *la mejor inversión en Seguridad es la Prevención y no el armamentismo*. Debemos tener en cuenta que la experiencia indica que *adquirir armas no es la forma más apropiada para defenderse, y a menudo, resulta la causa principal que ha permitido que gran parte de las mismas pasen fácilmente a poder de los delincuentes*.

Creemos que en el caso que examinamos el *rumor*¹¹ contribuye a aumentar ese *Sentimiento de Inseguridad* y que ante la imposibilidad de controlar su entorno, el temor impulsa a las personas a evitarse mutuamente,

nombre en el que se daba un vuelco original a la explicación sobre el aumento en los índices de criminalidad (Wilson y Kelling 1982). Para estos autores el *Sentimiento de Inseguridad* le abre un camino a la delincuencia revirtiendo la creencia generalizada de que los actos delictivos generan los sentimientos de inseguridad entre la gente. *Una ventana rota no reemplazada será seguida por otras tantas que tampoco serán cambiadas porque se ha enviado una señal inequívoca de que romperlas no tendrá consecuencias para el infractor*.

¹⁰ El *Sentimiento de Inseguridad* o *Percepción de Inseguridad*, es una situación psicológica que va ligada a amenazas latentes que no siempre están relacionadas con actos violentos o delictivos.

¹¹ La *Teoría del Rumor* postula que la información que se difunde se parece muy poco a la original, en el contexto que analizamos, *el Rumor constituye un agravante del Sentimiento de Inseguridad*.

lo que debilita significativamente los lazos comunitarios y finalmente hace que los controles sociales desaparezcan.

Para revertir esta situación, hace falta recuperar los espacios públicos, educar y prevenir a la población en temas como el de *la droga y el alcoholismo*, y su rehabilitación, establecer lazos de cooperación vecinal, planificar estrategias sectoriales, etc., todos ellos elementos que permitirán erradicar los factores primarios de la delincuencia.

Sin embargo, sin prescindir de lo anterior, no debemos olvidar que ***los actores primarios y más importantes siempre seremos nosotros***, es decir, ***las personas que somos potenciales víctimas de la delincuencia***.

*La Seguridad es tarea de todos*¹² e implica que a cada cual nos asiste una gran cuota de responsabilidad frente a la sociedad, comenzando por nuestra familia y entorno más cercano. Para cumplir efectivamente esa meta, es nuestro deber conocer y prevenir las vicisitudes del mundo que nos rodea.

Técnicamente, la *Seguridad Ciudadana*, a diferencia de lo que es la *Seguridad Pública*, es un tema donde convergen diversos ámbitos y estamentos. En este proyecto, nuestra actitud adquiere gran relevancia en la medida que sepamos *el qué, cómo y cuándo y por qué* podemos vernos afectados por un delito que, quizás, hubiésemos podido prevenir.

Ante la clara tendencia delictiva, en todas sus formas, *la sociedad civil debe asumir un rol mucho más activo y protagónico, y no descansar exclusivamente en las instituciones tradicionales encargadas de la Seguridad Pública*. En términos generales, *los Planes de Seguridad tienden a minimizar los riesgos*; sin embargo, debemos adquirir conciencia que éstos podrán ser vulnerados, ante lo cual habrá que asumir la situación con la mayor calma y seguridad posible. *Enfrentarnos a un hecho delictivo, cualquiera sea su génesis, siempre será traumático, sobre todo si en éste influyen elementos*

¹² Cuando decimos que la *Seguridad Ciudadana* es una tarea de todos, en ese todos, estamos incluidos usted, nosotros, sus vecinos y las autoridades, *absolutamente nadie queda afuera*.

tales como factor sorpresa, violencia y la superioridad que ejerce el delincuente (numérica o por empleo de armas) sobre los afectados, todas situaciones límite que nos producen enorme estrés y una tremenda carga emotiva, dejándonos una sensación de impotencia y vulnerabilidad total.

Atento a todo lo expuesto y de acuerdo con la clasificación de Hernández Sampieri, el diseño del presente trabajo será explicativo.

2.1.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El ya referido abordaje del *fuerte impacto de la Inseguridad en la sociedad* ha sido desarrollado básicamente en sus distintas perspectivas (social, cultural, política, etc.) de modo fragmentario. La *Estrategia* en tanto arte o disciplina, si bien carece de un cuerpo general de conocimiento, posee la virtud de integrarlos desarrollando una metodología de análisis múltiple que asimila e incorpora distintos saberes. *Así, una Visión Estratégica Global de los negativos efectos sociales, culturales y políticos que provoca la Inseguridad* posibilita el entendimiento de la compleja problemática de la *Seguridad* en sus distintos aspectos.

Asimismo las ciencias, por su carácter epistemológico, si bien orientan con precisión y rigor científico su esfuerzo en la construcción de un cuerpo de conocimiento, al enfrentar fenómenos que por su trama natural resultan complejos, múltiples, multidimensionales, transnacionales, etc., encuentran el escollo de no poder abarcarlos en su totalidad. A esta cuestión se le debe sumar la del debate inductivismo o deductivismo al momento de producir conocimiento. Alejándose de ello, el *conocimiento estratégico* intenta de modo:

- *Selectivo, distinguir lo importante de lo accesorio,*
- *Secuencial, respetar los procesos y momentos de ocurrencia de los hechos a analizar,*
- *Preciso, identificar el aspecto esencial del fenómeno,*

- *Pragmático, enfatizar más en los hechos que en las teorías, aunque recurriendo a distintos saberes para su abordaje (historia, sociología, geografía, filosofía, polemología,¹³ antropología, etc.),*
- *Metódico, concluir en cada momento que la investigación lo requiera o replantear el camino del conocimiento y,*
- *Global, integrar los saberes en un “todo estratégico” que posibilite conocer el fenómeno en su magnitud y detalle.*

Cabe destacar que podría considerarse que este carácter generalista obra en contra del conocimiento específico. Sin embargo, el fenómeno del *impacto negativo de la Inseguridad en la sociedad* requiere justamente la visión global para desde el “*totum*”, poder ir luego recorriendo cada una de las partes.

2.1.2. ESTADO ACTUAL DEL CONOCIMIENTO

El debate acerca de la elaboración de *Políticas de Seguridad* y sobre cuál debe ser el rol de las fuerzas policiales en las megalópolis se centró, durante varias décadas, en la disyuntiva: *represión-prevención*. Hoy los temas sobre *Seguridad Interna* muestran un tenor diferente. Las políticas de seguridad más recientes se caracterizan por ser esencialmente preventivas, haciendo del policía un actor más entre otros que deben intervenir en pos del *reestablecimiento del sentimiento de seguridad y confianza en la ciudadanía*. Por esta razón la discusión *prevención-represión* ha perdido vigencia y abrió paso al surgimiento de nuevas premisas tales como: *disuación-solidaridad-asociación*, que apuntan a recomponer el tejido social como piedra angular en la búsqueda de sociedades más fiables, previsibles y seguras.

Para la construcción armónica de nuestra investigación hemos tomado definiciones y conceptos de ensayos y trabajos especializados que han sido de suma utilidad para adentrarnos en la problemática. A través de su lectura se infiere que las tendencias más recientes en *Políticas de Seguridad Ciudadana* en el mundo apuntan a crear mayor tejido social y a restablecer el

¹³ Polemología: El término será utilizado entendiéndolo como el estudio y comprensión del conflicto.

control de las comunidades en sus barrios. No obstante existen diferencias sustanciales en las formas en como debe concebirse ese nuevo entramado social. Si bien en términos generales en Europa y Estados Unidos, de manera coincidente, las nuevas estrategias son eminentemente preventivas, los europeos ponen el acento en las causas de la inseguridad y en sus raíces sociales, evitando que un individuo mal integrado incurra en el delito y proveyendo un nuevo marco de ayudas institucionales que lo resocialicen. En cambio en el modelo norteamericano, la prevención es entendida como el afinamiento de los mecanismos sociales y jurídicos que disuaden a potenciales delincuentes para que no pasen a las vías de hecho.

En ambos casos, la noción de una policía más preocupada por el orden público ha cedido y se ha privilegiado la protección del individuo. Se busca así disminuir los sentimientos de inseguridad que resultan de las incivildades y de la delincuencia menor.

2.1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación reconoce tres objetivos básicos, dos de ellos de carácter principal y el restante de naturaleza secundaria. Los dos objetivos principales, concatenados entre sí, son de una naturaleza eminentemente descriptiva y explicativa: el primero, mensurar la real dimensión del *negativo impacto de la Inseguridad en la Sociedad* apreciando su incidencia societal; el segundo, derivado del anterior, analizar las causas del *creciente aumento de la Inseguridad en Argentina y en la Región*.

A los efectos de lograr ambos objetivos, la presente investigación procurará describir la evolución histórica del fenómeno partiendo del tríptico *droga-violencia-delito*, que en lo sucesivo denominaremos "*Inseguridad*" por practicidad y uso común, hasta llegar a sus manifestaciones actuales, *puntualizándose con especial énfasis la incidencia que provoca la creciente espiral de criminalidad que hoy afecta la vida en sociedad*, de manera comparada, dentro del contexto general que conforma el *ámbito geoestratégico global*.

El tercer objetivo, de naturaleza secundaria, consistirá en ponderar las respuestas de la Sociedad y del Estado tendientes a la neutralización y/o erradicación del impacto generado por el auge de los actores mencionados. Por su propia naturaleza, este objetivo reviste un sesgo prescriptivo y normativo.

Para ello, exploraremos datos cualitativos en fuentes primarias y secundarias representadas por ensayos históricos, bibliográficos; sobre legislación y jurisprudencia, para lo cual utilizaremos el método de análisis de contenido y la planilla de registro como instrumento. Eventualmente, no deseamos recurrir a encuestas utilizando la técnica de entrevistas no estructuradas, previo a las cuales, elaboraremos una guía que incluya los temas más sobresalientes de la materia a tratar.

2.1.4. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Por lo expuesto se iniciará el abordaje de la cuestión formulando la siguiente **Hipótesis Preliminar de Investigación:**

“EL NEGATIVO IMPACTO QUE GENERA LA INSEGURIDAD EN LA SOCIEDAD, SE VE SENSIBLEMENTE AGRAVADO POR LA CRECIENTE GLOBALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA ASOCIADA AL NARCOTRÁFICO Y LA CRIMINALIDAD, EN EL ESCENARIO ESTRATÉGICO REGIONAL”.

2.1.5. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Abordar el impacto negativo de la Inseguridad desde una Visión Estratégica Global en la Ciudadanía, no resulta una tarea demasiado fácil ni sencilla de tratar. No se han apreciado grandes desarrollos investigativos sobre el particular, observándose una carencia pronunciada y preocupante de iniciativas y proyectos referidos a la Seguridad Humana.

La *violencia y la criminalidad organizada*¹⁴ tienen repercusiones dramáticas para la región y propagan sus efectos hacia otros ámbitos. La *Inseguridad afecta especialmente a hombres y mujeres en edades productivas*, tiene un alto costo para el sistema de salud, desalienta la inversión extranjera, rompe los lazos de confianza entre los integrantes de las comunidades y le impide a los gobernantes concentrarse en asuntos de suma importancia, tales como la educación, el pleno empleo y la salud.

Adicionalmente, *los hechos de violencia producen una sensación de inseguridad creciente entre los ciudadanos* constituyendo una percepción psicológica tan fuerte que, en ciertos casos, supera a la misma criminalidad.

Es lógico anteponer entonces a toda otra consideración la comprensión de **seguridad**, un valor subjetivo, más relativo que absoluto, que Joseph Nye ha definido por la vía negativa: **“seguridad es ausencia de amenazas”**.¹⁵

Enfocados en esta realidad entendemos que el punto de inflexión de la investigación lo suministra el desafío que representa la confección de *Nuevas Políticas Públicas de Seguridad*, tanto en la faz ejecutiva como en la legislativa y la determinación del diseño que deberían tener las fuerzas del orden de la región para enfrentar la problemática. Estimamos saludable impulsar un debate académico amplio y profundo, que nos aleje de posiciones extremas que limitan la discusión entre el *Mito de la Tolerancia Cero*¹⁶ y el *Modelo de Policía Comunitaria* o de *Proximidad*.¹⁷

¹⁴ La *Criminalidad Organizada* ha sido definida por INTERPOL, en 1988, como “*toda asociación o grupo de personas que se dedica a una actividad ilícita permanente, cuyo primer objetivo es sacar provecho sin tomar en cuenta la fronteras nacionales*”. Según estimaciones de la ONU y de los Organismos de Seguridad Internacionales, en la actualidad las actividades ilegales mueven alrededor de mil billones de dólares al año, lo cual representa prácticamente el 4 por ciento del Producto Bruto Mundial. *Esto significa que el crimen organizado interviene en la producción o el usufructo de 4 de cada 100 dólares que se producen en el mundo. Estructurado desde principios del siglo pasado, el crimen organizado o la violencia organizada tiene actualmente la posibilidad de derrocar gobiernos, controlar sectores de la economía y las finanzas a nivel local, nacional, regional e inclusive internacional.*

¹⁵ Nye, Joseph: “*El Nuevo Poder Mundial*”, *Actualización Política* N° 1, noviembre de 1991, pág. 43.

¹⁶ La “*Política de Tolerancia Cero*” es una interpretación práctica y simplista del “*Principio de las Ventanas Rotas*” que se inició con el Alcalde Giuliani y cuya implementación es considerada como la base del llamado “*Milagro Neoyorquino*”. Se basa en dos pilares fundamentales: en primer lugar los esfuerzos se dirigen a luchar contra incivildades menores y en segundo término se impide el

El tópico que abordaremos está íntimamente relacionado con la **Estrategia** porque consiste en elaborar propuestas para la resolución de conflictos, para lo cual deberemos contar con planes que brinden el máximo de efectividad en la administración de recursos para lograr los objetivos: *delinear Políticas Públicas de Seguridad y determinar un Modelo para las Fuerzas de Seguridad de la Región, teniendo en cuenta cuál es el bien jurídico que queremos privilegiar*; con la **Inteligencia**, pues tendremos que coleccionar información, clasificarla, analizarla y recomendar eventuales cursos de acción, y con la **Inteligencia Estratégica Criminal**, dado que una vez determinado el diseño a instaurar nos develará el cómo este se pondrá en marcha, y lo nutrirá de información en forma permanente.

Por otra parte el fenómeno de la globalización produce con relación a los seres humanos, considerados éstos individualmente o como grupos sociales, consecuencias plausibles, pero también facilita la aparición de otras que resultan desfavorables para el *Desarrollo Humano y la Seguridad Humana*.¹⁸

Se entiende por *Desarrollo Humano* el proceso de ampliación de las capacidades de las personas, lo que supone que todos los esfuerzos del desarrollo las deben tener en cuenta y considerarlas no sólo como beneficiarias, sino como verdaderos actores sociales de todos los procesos de desarrollo. Mediante el *Desarrollo Humano* las personas descubren, enriquecen y cultivan sus capacidades intelectuales, afectivas y sociales, para su propia realización y bienestar, y también para su entorno social.

Se entiende por **Seguridad Humana**, *“a una calidad de vida libre de riesgos y amenazas a los derechos humanos de las personas, en particular todo aquello que atente contra la integridad física y la vida. La Seguridad Humana se ha transformado en una nueva dimensión del Valor Seguridad. La Seguridad Humana se implementa mediante la promoción, protección y*

surgimiento de lugares degradados que carezcan de parámetros normativos o de una presencia institucional efectiva.

¹⁷ Este modelo implica el retroceso de la noción de una Policía preocupada por el Orden Público, *privilegiando en cambio la protección del ciudadano*.

¹⁸ En lo sucesivo, por razones de practicidad, los términos *Seguridad Humana* y *Seguridad Ciudadana* serán utilizados indistintamente.

*defensa de los derechos humanos, del estado de derecho, del sistema de gobierno democrático y de las instituciones democráticas, basados en una cultura de la paz y la solución pacífica de los conflictos”.*¹⁹

Para diseñar *estrategias*, formular planes y ejecutar acciones eficaces en un escenario sensible y comprometido como el que presenta la *Seguridad Humana*, se necesitan funcionarios competentes, experimentados, honestos y con una elevada capacidad de interacción social, *que permitan el desarrollo de la actividad multidisciplinaria e interdisciplinaria.*

En la convicción que un decisor otorga grandes ventajas a otros actores, si carece de los instrumentos estratégicos para la interacción en el marco de un conflicto, cualquiera sea la calidad y el nivel de decisión, es que *proponemos darle la importancia y el protagonismo que en la actualidad merece la Inteligencia Estratégica, como instrumento que optimice los procesos de toma de decisiones.*

Con nuestro análisis pretendemos dar cuenta, comparativamente, de las especificidades y particularidades que rodean a las diferentes estrategias en materia de *Seguridad Ciudadana*. La intención es aportar al diseño de *Políticas Públicas de Seguridad* respetuosas de los derechos de las personas, abiertas a la crítica y al control ciudadano, que enfatizen en el esfuerzo de reducir la violencia y criminalidad, que determinen el rol de las fuerzas del orden y su nuevo esquema operativo. Tomaremos como referencia diferentes momentos dentro del contexto actual. En virtud de ello y en relación al tiempo examinado el esbozo podría calificarse de diacrónico.

2.1.6. METODOLOGÍA EMPLEADA

Planteada la Hipótesis preliminar de investigación, se ha diseñado una metodología que reconoce once etapas sucesivas, íntimamente vinculadas entre sí, de modo tal de constituir un *“totum”* coherente.

¹⁹ Duarte, Roberto E.: Abogado. *“Inteligencia Estratégica” – Un Recurso Estratégico Indispensable para la Gestión de Gobierno en el Campo del Desarrollo y la Seguridad Humana.* Conferencia Magistral brindada en la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI). Buenos Aires, 25 de marzo de 2002.

La introducción se concentrará en las características de la metodología a utilizar y en el alcance y desarrollo de la misma, la cual a continuación pasamos a explicitar:

En la primera fase del presente trabajo pretendemos describir la forma en que los gobiernos latinoamericanos y sus fuerzas policiales enfrentaron y enfrentan la problemática de la *Inseguridad Ciudadana* e intentaremos contribuir a la elaboración de una propuesta para el diseño de un Cuerpo de Seguridad que responda con eficiencia a las demandas de la sociedad argentina. En esa dirección, el segundo capítulo estará dedicado a narrar la influencia que le imprimieron al problema los regímenes de facto y las consecuencias originadas por la aplicación de la *Doctrina de la Seguridad Nacional*²⁰ al perfil y accionar de las fuerzas del orden en la región. Seguidamente, en el tercer capítulo; se examinarán los resultados obtenidos por las primeras transformaciones realizadas durante la consolidación de las nuevas democracias. El cuarto profundiza en el abordaje de la violencia y el delito enfocado desde una visión comparada entre los distintos países; junto a una evaluación institucional de aspectos inherentes al funcionamiento y organización de la *Seguridad Ciudadana*. En el quinto capítulo expondremos las últimas reformas que han sido adoptadas en importantes ciudades del mundo para hacer disminuir los índices de delincuencia, señalando el nivel de efectividad real alcanzado por cada una de ellas.

A partir del sexto capítulo intentaremos aproximarnos a la elaboración de una propuesta de prevención y control del delito. En función de ello, en el séptimo realizaremos una reseña de la actualidad argentina. En el octavo capítulo estableceremos nuestra postura y el noveno lo dedicaremos a

²⁰ La *Doctrina de la Seguridad Nacional* fue producto del enfrentamiento ideológico agudizado durante el período de la Guerra Fría, que mantuvo al mundo dividido en dos campos antagónicos irreconciliables. Ideada por los sucesivos gobiernos de Estados Unidos fue impartida y divulgada mediante la instrucción y el adoctrinamiento recibido por los distintos Ejércitos Latinoamericanos en la “*Escuela de Las Américas*” en el Comando Sur, con Sede en Panamá (actualmente en La Florida). Como existía la convicción de que el Bloque Comunista tenía como principal objetivo el convertirse en la única Potencia Mundial y reorganizar la sociedad mediante la expansión del marxismo soviético, se extendió el temor de que surgieran focos de resistencia comunista en los países de América Latina, razón por la cual llegó a considerarse peligrosos a los propios ciudadanos latinoamericanos, a quienes se rotuló como potenciales amenazas a la seguridad de sus países y de los intereses norteamericanos instalados en la región.

describir a la *Nueva Policía de la Comunidad*. En el décimo capítulo analizaremos la factibilidad del cambio propuesto.

Finalizaremos la investigación exponiendo *Conclusiones Particulares y Generales* vinculadas al *Escenario Estratégico Global*, y será en éste punto donde se incorporarán los contenidos prescriptivos y normativos señalados al momento de identificar los objetivos. El undécimo capítulo contendrá también una *Conclusión Final* que, en base a los elementos obtenidos previamente, intentará corroborar la correlación existente entre el creciente auge del delito y la violencia y el nivel de compromiso asumido en la implementación de la respuesta estatal que genera el fenómeno en el contexto *Estratégico Global*.

Si efectivamente se arriba a la *Conclusión Final* anteriormente puntualizada, la *Hipótesis Preliminar de Investigación* quedará entonces positivamente contrastada con la realidad, se validará y, consecuentemente, se transformará en **TESIS**.

Con el fin de facilitar la comprensión de aspectos puntuales que guardan relación directa con la problemática abordada, incluiremos ocho *Anexos* conteniendo antecedentes e informaciones de importancia que hacen al respaldo documental de la investigación. Se trata de conceptos adicionales complementarios que no integran el cuerpo principal. Su inserción adquiere relevancia, por cuanto destacan la trascendencia que representa el *Valor Seguridad* en la consecución de objetivos esenciales para la *Seguridad Ciudadana*, como así también, la incidencia que promueven en el *Escenario Estratégico de imprevisibilidad que nos plantea hoy la Globalización*.

2.1.7. TERMINOLOGÍA UTILIZADA

Atento al sesgo científico que pretende alcanzar este trabajo, se torna imprescindible determinar el sentido y los alcances con que se utilizarán determinados términos. Al respecto, el listado debe incluir los siguientes conceptos: ***Seguridad, Amenazas, Riesgo, Multidimensionalidad,***

Estabilidad, Gobernabilidad, Legitimidad, Eficacia, Transnacionalidad, Inteligencia Estratégica, Estrategia y Geoestrategia.

Conviene destacar que el orden en que han sido enunciados los mismos no es aleatorio sino, por el contrario, esta dado en función de un abordaje de naturaleza deductiva, vale decir, avanzando progresivamente desde planos generales hasta niveles de mayor especificidad.

Hemos considerado a la comprensión de la **Seguridad**, como un valor subjetivo, más relativo que absoluto, al que Joseph Nye ha definido por la vía negativa: **“Seguridad es ausencia de Amenazas”**.

Hasta aquí resulta claro que no es posible hablar de **Seguridad** sin aludir a las **Amenazas**. Este concepto, genéricamente, puede ser entendido como **“un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas circunstancias puede producirse”**.²¹ Esta concepción que amplía del significado de las **Amenazas**, no inhibe la existencia de otras más específicas, a las cuales engloba. Excede así la existencia o no de una voluntad hostil que la materialice; por lo tanto, encierra en sus alcances a un significado menor, el de **Riesgo**, el que no se define en función de la posibilidad de un daño sino en la conjunción entre una intención de generarlo y la disponibilidad de capacidades a tal efecto.²²

Continuando esta línea argumental, queda claro que **si la Seguridad es un concepto Multidimensional, es porque las Amenazas lo son**, pudiendo ser de variada naturaleza: políticas, económicas, sociales, culturales, tecnológicas, militares, etc. *Esta diversidad es la que motiva la gran disparidad de enfoques para clasificarlas y sistematizarlas.*

²¹ Laiño, Aníbal: *“Una Aproximación Teórica al Concepto de Defensa”*, Mimeo, AGORA, Centro de Estudios Internacionales. Buenos Aires, octubre de 1991, pág. 35.

²² Las diferencias entre *“Amenaza y Riesgo”* constan en Aguiar, Félix: *“Otras Opiniones sobre el Sistema de Defensa y Planeamiento Estratégico Nacional y Militar”*, en Vs. Autores: Segundas Jornadas sobre Defensa Nacional. Círculo Militar. Buenos Aires, 1998, págs. 91-96.

Cuando hablamos de **Multidimensionalidad**, hacemos referencia a un término estrechamente asociado al concepto de **Estrategia Global**, que excede a la esfera militar y puede definirse diciendo: **“es la manera con la cual una sociedad garantiza su futuro”**.²³ Desde ese ángulo, es obvio que la definición debe adaptarse entonces al concepto de **Seguridad Multidimensional**.

En el nuevo marco estratégico que nos impone la globalización y la existencia de las **amenazas no militares**, observamos que la **Seguridad** comprende, por un lado, **un carácter multidimensional**, al tener en cuenta factores diferentes, capaces de influenciar en su concepción, aplicación y permanencia; y por otro que **ese mismo panorama de seguridad requiere una visión plural que abarque los antiguos y los nuevos riesgos**.

Además, la **Seguridad** requerida para estos nuevos tiempos es **Multidimensional, porque debe corresponder al grado de desarrollo y prosperidad alcanzado por la sociedad; a la búsqueda del bien común de la misma. La Seguridad ha de ser Multidimensional en la medida que actualmente el bien común e individual de las personas asume un papel prioritario a la hora de tomar decisiones**.

Es decir, que la **Seguridad de las personas** y la estabilidad de los procesos sociales son de ahora en más interdependientes y **“toda Amenaza a la Seguridad está constituida por todo aquello que impide la organización apropiada para proteger al individuo”**.

De este modo queda claro y objetivamente establecido el valor fundamental, la jerarquía y preponderancia que, como nexo insustituible, adquiere la **Seguridad**, en el ámbito de la **Estabilidad** de los Estados. **Sin Seguridad no hay Estabilidad**, lo que afecta, dificulta, obstruye y perturba

²³ Sandoval, Mario: Prof. De la Maitrise Des Armements et Désarmement de la Université de Marne La Vallée. *Amenazas no Militares – Jornadas sobre Desafíos y Oportunidades a los comienzos del Siglo XXI*, “Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia” (ENI), Vol. VIII N° 4. Buenos Aires, 4to trimestre de 1999, págs. 460-462.

considerablemente, la **Eficacia** de la **Gobernabilidad**. A punto tal, de llegar a diluirla en determinados casos.

El concepto de **Gobernabilidad** ha pasado a ocupar un lugar destacado, central, en la reflexión teórica del futuro del Estado, por cuanto éste asegura, esencialmente, el equilibrio y retroalimentación de su **Legitimidad** y **Eficacia**.

La **Gobernabilidad** depende también -en el plano de la **Eficacia**- de la capacidad de un gobierno para encontrar soluciones a sus problemas, en cuanto a la idoneidad de las **Políticas Públicas** diseñadas para reducir al mínimo los conflictos. Asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y con respecto a la capacidad operativa del mismo, de actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas y no estando sujeto a elementos disfuncionales que afecten el normal desarrollo de sus políticas.

Por otra parte, cuando señalamos la **Transnacionalidad** de un determinado proceso, lo haremos en un doble sentido: por un lado en su empleo más usual, nos referiremos a situaciones o casos cuyos efectos alcanzan y cuyo tratamiento exige la acción concertada de más de un Estado; por otra parte, como ya lo establecieron Joseph Nye y Robert Keohane, *“un proceso es transnacional cuando es producto de la interacción de dos o más actores, de los cuales al menos uno no pertenece a gobierno u organismo internacional alguno”*.²⁴

De esta manera emplearemos el concepto de **Amenaza Transnacional**, en el sentido de situaciones o casos cuyo potencial de daño alcanza y cuya resolución exige la acción concertada de más de un Estado, en las cuales interactúa al menos un actor no gubernamental (*narcotráfico, criminalidad organizada, terrorismo internacional, etc.*).

²⁴ Bennett, Alwin: “International Organization”. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1980, pág. 324 y ss.

El cuanto al nuevo rol conferido a la **Inteligencia Estratégica** - conceptualmente actualizada- hoy es diferente, más amplio y complejo, constituyéndose en un instrumento estratégico esencial para tomar decisiones racionales en el marco de conflictos contemporáneos y futuros. **¿Qué es la Inteligencia Estratégica?** Proponemos la siguiente definición: **“Es un producto intelectual, resultado del procesamiento de diferentes informaciones, en el marco de un proceso decisorio, en un conflicto determinado”**.²⁵

La **Inteligencia Estratégica** tiene íntima vinculación con la **Estrategia**. Si entendemos que la **Estrategia** es una manera de pensar en un conflicto, la **Inteligencia Estratégica**, constituye una herramienta esencial para contribuir a reducir la complejidad e incertidumbre que normalmente caracterizan a los instantes iniciales de todo proceso decisorio, independientemente del nivel del decisor, de la importancia del conflicto, del espacio donde se desarrolla y del tiempo que se considere.²⁶

Algunas consideraciones nos permitirán reafirmar la conveniencia de adoptar los siguientes conceptos referidos a la **Inteligencia Estratégica**:

- *La **Inteligencia Estratégica** es un producto intelectual, resultado de un proceso interdisciplinario de informaciones, que permite enriquecer el proceso de toma de decisiones en el marco de un conflicto determinado.*
- *En la actualidad se le asigna un rol fundamental: detectar, identificar, comprender, prevenir y contribuir a la resolución de los conflictos, cualquiera sea su tipo, tanto en el ámbito público como en el privado.*
- *La gestión de gobierno orientada a la **Seguridad Humana** debería incorporar en sus procesos de decisiones este recurso estratégico por excelencia, como lo es la **Inteligencia Estratégica**, para al menos reducir las posibilidades de tomar medidas que atenten contra la calidad de vida*

²⁵ Duarte, Roberto E.: Op. Cit. Conferencia dada en la “ENI”. Buenos Aires, 25 de marzo de 2002.

²⁶ Sandoval, Mario: Op. Cit. Revista de la “ENI”, Vol. VIII, N° 4. Buenos Aires, 4to trimestre de 1999.

de las personas e incrementar las oportunidades de pergeñar un futuro próspero y posible.

Habiendo definido hasta aquí el alcance y sentido de los conceptos referidos a: **Seguridad, Amenazas, Riesgo, Estabilidad, Gobernabilidad, Multidimensionalidad, Legitimidad, Eficacia, Transnacionalidad, Inteligencia Estratégica y Estrategia**, resta hacer lo mismo con el vocablo **Geoestrategia**. Digamos que mientras la **Estrategia** oficiará de nexo e hilo conductor entre los anteriores, la **Geoestrategia** ubicará espacialmente al tema de análisis.

Brzezinski considera que **“la Geoestrategia es la gestión estratégica de los problemas geopolíticos”**,²⁷ imprimiéndole al vocablo el sentido de un tipo especial de **Estrategia**, definible en función de sus causas y objetivos. Para Cohen, en cambio, **“la Geoestrategia es un adjetivo aplicable a un espacio geográfico antes que a una conducta”**²⁸, tal cual se desprende de la línea teórica que este geopolítico estadounidense comenzó a desarrollar desde principios de los años 70.

Finalmente digamos que el empleo y articulación de toda esta gama de conceptos durante el desarrollo de la presente investigación, nos permitirá conformar, integralmente, la imagen más aproximada a la visión del **Escenario Estratégico Global** que nos hemos propuesto analizar.

²⁷ Brzezinski, Zbigniew: *“El Gran Tablero Mundial”*. Editorial Planeta, Buenos Aires, 1999.

²⁸ Cohen, Saúl: *“Geography and Politics in a World Divided”*, Nueva York, Oxford University Press, 1973. El presente análisis se basa en sus trabajos posteriores, que actualizaron la versión original, *“Un Nuevo Mapa del Equilibrio Geopolítico Global: una Aproximación Experimental”*, en *“Geopolítica”* N° 32, 1985, pág. 18 y ss., y *“Estados Asimétricos y Equilibrio Geopolítico Global”*, *“Geopolítica”* N° 35, 1987, pág. 7 y ss.

CAPÍTULO I

GÉNESIS DEL PROBLEMA

Hasta el presente, las políticas de *Seguridad Ciudadana* en América Latina no han sido exitosas al no poder contrarrestar el creciente *sentimiento de inseguridad* en su población. Aunque en el marco de consolidación democrática de la región, tras largos años de regímenes militares, los gobiernos han tomado debida conciencia de la necesidad impostergable de mitigar los crímenes de alto impacto, las políticas de seguridad implementadas han sido poco efectivas.²⁹ Las primeras reformas emprendidas intentando la desmilitarización de los cuerpos policiales e implementando un mayor control civil frente a los abusos no han dado los resultados esperados. *En términos generales, el flagelo de la corrupción carcome a la mayoría de las policías de la región.*

La violencia policial, práctica utilizada durante los gobiernos de facto para acallar reclamos o voces disidentes, no ha desaparecido del escenario. Esa actitud no sólo ha erosionado el accionar policial, sino que ha profundizado aun más la pérdida de confianza de la ciudadanía. Aunque esporádicamente las policías latinoamericanas obtienen algunos resultados, como el desmantelamiento de bandas organizadas o carteles de la droga, la criminalidad y la violencia no parecen tener fin. En ocasiones, las autoridades locales consiguen resultados en la disminución de muertes violentas, pero los hurtos, los asaltos con toma de rehenes y el creciente auge de la delincuencia común parecen desbordar las capacidades operativas de la fuerza. Como respuesta a esta incapacidad para contener y/o neutralizar el crimen, el hemisferio se enfrenta a la disyuntiva de implementar *Nuevas*

²⁹ Rolland, Setillo: “*Las Políticas de Seguridad en América Latina*”. En *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*. Quito, Ecuador, 2008.
<http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-281.html> Sitio visitado en septiembre de 2009.

Estrategias en Seguridad Ciudadana inspiradas en ejemplos que, a la luz de los resultados obtenidos, se muestran exitosos.

Algunas ciudades han pensado, incluso, implementar la *“Estrategia de Tolerancia Cero”* tal como se hizo en Nueva York; sin embargo, una falta notoria de recursos y el riesgo de acentuar el carácter represivo y el accionar violento de la policía pueden limitar sus alcances. Otras, han optado por el *“Modelo de Policía Comunitaria”*. No obstante, esta estrategia tampoco ha tenido el resultado deseado por fallas en su implementación y la poca motivación evidenciada por los uniformados para identificarse con el proyecto. En definitiva, *América Latina no ha encontrado aún Políticas de Seguridad Ciudadana adecuadas y fiables que se ajusten a su realidad e idiosincrasia, y que respondan de manera efectiva y eficaz, para devolverle el sentimiento de seguridad a los ciudadanos.*

EXPOSICIÓN DEL TEMA

Desde hace más de una década que la seguridad al interior de los espacios urbanos se ha convertido en un tema de discusión habitual y reiterativo para el conjunto de las sociedades latinoamericanas, ligándose de forma estrecha a la delincuencia o a los fenómenos derivados de la actividad delictiva (delitos conexos). *Los gobiernos del continente han elaborado estrategias de intervención sobre esta materia, asumiendo que se enfrentan a un fenómeno complejo, que tiene múltiples causas y que afecta no sólo a los particulares, sino que trasciende al colectivo social, provocando honda repercusión y alto impacto en los medios.*

Varias encuestas de opinión muestran que desde hace años la *falta de seguridad* es la mayor preocupación de los habitantes de la región, en competencia con el desempleo y la corrupción, a punto tal que en todas las elecciones realizadas últimamente, la seguridad fue el tema central de campaña, y en algunos casos, parte de su desenlace se ha jugado en ese terreno. El aumento objetivo de los índices de ciertos crímenes violentos se ha hecho notar, especialmente en el último decenio. Este fenómeno tiene ya

confirmados efectos negativos en el desarrollo humano y se presenta también como un elemento distorsionador para la dinámica democrática. La enorme importancia porcentual de los gastos asociados a la violencia -que no son destinados a la inversión productiva o social- son una prueba de ello, así como el progresivo desprestigio de las instituciones democráticas, que sienten erosionada seriamente su credibilidad al verse superadas por un fenómeno frente al cual parecen carecer de una respuesta apropiada.

Actualmente, ***el auge de la droga, la violencia y la criminalidad son condicionantes para el desarrollo y para las estrategias de reducción de la pobreza.*** Los países más pobres y los habitantes de clase media y baja son los más expuestos a hechos de violencia (la excepción son los secuestros extorsivos). La población de bajos ingresos percibe a la inseguridad como un obstáculo para superar su situación de desventaja, y son los países con menor desarrollo, los que presentan mayores dificultades para resolver los temas de violencia e inseguridad.³⁰

Al afectar a hombres y mujeres en edades productivas, la violencia y la criminalidad provocan repercusiones dramáticas en la Región, irradian sus efectos hacia otros ámbitos e impiden alcanzar objetivos de progreso y bienestar. Por ello, su prevención es una parte esencial de las políticas de lucha contra la exclusión, la desigualdad y la pobreza. Simultáneamente, los hechos violentos difundidos por los medios de comunicación provocan una sensación de inseguridad y temor latente en los ciudadanos, que llega a convertirse en una percepción tan fuerte que a veces supera la criminalidad.

Al percibir al delito y la violencia como una *amenaza*, la población ha transformado a la seguridad en una demanda que obligó a los gobiernos a incorporarla a la agenda pública. Por eso creemos que el punto de inflexión de este trabajo lo suministra el desafío que encarna el coadyuvar a la confección de *Nuevas Políticas Públicas* que lleven a establecer qué cursos de acción o medidas son necesarias para brindar mayor seguridad a las

³⁰ Armando, M. Posada, CE y Gabriel P.: “*Violencia Criminalidad y Justicia: Otra Mirada desde la Economía*”. Coyuntura Económica, 2000.

poblaciones latinoamericanas y cuál es el tipo de diseño que deberían tener las estructuras policiales de la región para enfrentar la problemática. En ese sentido, propiciamos un debate académico que ayude a redefinir la cuestión y nos aleje de posiciones extremas que circunscriben la discusión entre el mito de “*Tolerancia Cero*” y el “*Modelo Garantista*”, tan en boga últimamente.

SINOPSIS DEL ESTUDIO

Si bien la problemática responde a diversas causas y la descripción que haremos será regional, limitaremos el análisis a todo lo que relacione la temática con el diseño de las fuerzas policiales proponiendo soluciones sólo para el caso que atañe a nuestro país. A partir de allí pretendemos describir las políticas implementadas desde mediados del setenta hasta hoy por los gobiernos latinoamericanos, haciendo especial hincapié en los diseños que le dieron a sus policías, en los grados de eficacia que tuvieron y tienen los servicios ofrecidos a la ciudadanía y en cómo abordaron el tratamiento de la *Inseguridad* desde su óptica política. La primera parte del trabajo estará dedicada a la influencia que le imprimieron a la problemática los gobiernos de facto y las consecuencias originadas por la aplicación de la *Doctrina de Seguridad Nacional*³¹ al perfil y accionar de las policías de la Región.

Seguidamente se examinarán los resultados obtenidos por las primeras transformaciones realizadas durante la consolidación de las nuevas democracias y la influencia que tuvieron los cambios internacionales y los procesos de reforma que se desarrollaron durante los años noventa.

Posteriormente realizaremos un análisis de las últimas innovaciones que, sobre el tópico, han sido adoptadas en importantes ciudades del mundo, señalando el nivel de efectividad real alcanzado por cada una de ellas.

³¹ La *Doctrina de la Seguridad Nacional* fue producto del pensamiento de la guerra fría, que mantuvo al mundo dividido en dos campos antagónicos. Fue ideada por los sucesivos gobiernos de EEUU y divulgada mediante el entrenamiento de los distintos Ejércitos americanos en Panamá. Como existía la convicción de que el bloque comunista tenía como principal objetivo convertirse en la única potencia mundial y reorganizar la sociedad mediante la expansión del comunismo soviético, se extendió el temor de que surgieran focos de resistencia comunista en los países subdesarrollados de América Latina, razón por la cual se llegó a considerar a los propios ciudadanos latinoamericanos como posibles amenazas a la seguridad de sus países y de los intereses norteamericanos en la región.

Finalmente nos proponemos la elaboración de propuestas innovadoras para el caso puntual que afecta a nuestro país, partiendo de la premisa que el diseño de la institución policial vigente no responde, ni se adecua a las necesidades actuales de la ciudadanía.

PLANTEO DE LA CUESTIÓN A TRATAR

Las *Políticas de Seguridad Ciudadana* que han sido desarrolladas en Latinoamérica hasta el presente ***no han podido neutralizar el constante aumento del delito y la violencia y el creciente sentimiento de inseguridad que reina en la región.*** A principios de los noventa se produjo en América Latina un giro político y económico estructural que permitió un crecimiento inédito. No obstante, mientras el optimismo desbordaba los ambientes políticos y académicos, en el interior de diferentes sociedades de la región comenzaron a incubarse fenómenos que parecían ir a contramano del mismo.³² En la mayoría de los países comenzó una ola creciente de delito y violencia que se proyecta hasta hoy amenazando sistemáticamente la vida, la propiedad y libertad de los ciudadanos, atentando contra la paz y tranquilidad pública y erosionando los lazos sociales y los valores comunes.

La *Percepción de la Seguridad como una demanda insatisfecha* requiere de una política específica por parte de los Estados que han tomado conciencia de la imperiosa necesidad de controlar y/o morigerar la incesante ola de crímenes de alto impacto.

El universo de delitos se ha complejizado y a ello se suma lo que la doctrina ha dado en llamar *nuevas amenazas*, manifestaciones preexistentes en cada una de las sociedades que comenzaron a tener una proyección regional e internacional. De esta manera *la criminalidad, su complejización y las nuevas amenazas*³³ ejercen presión sobre los sistemas de justicia y

³² Trujillo, G. y Badel, C.: “*Los Costos Económicos de la Criminalidad y la Violencia en Colombia: 1991-1996*”. En *Archivos de Macroeconomía*, 1998.

³³ *Nuevas Amenazas* son factores de riesgo no estrictamente militares, que ya no pueden definirse de acuerdo con antiguos parámetros y reemplazaron el centro de las preocupaciones de seguridad a la confrontación nuclear entre las potencias. A diferencia de la amenaza tradicional -que presentaba una

seguridad de los países de la región, poniendo en tela de juicio funciones estatales básicas e indelegables propias del Estado moderno.

A pesar del panorama descrito, las políticas implementadas hasta el presente han sido monopolizadas por enfoques tradicionales que oscilan entre judicializar y militarizar la respuesta estatal o bien atribuir la inseguridad a la problemática socioeconómica proponiendo reducir, limitar o abolir la potestad penal del Estado restringiendo al máximo el funcionamiento de la fuerza pública. Entendemos que estas visiones fueron elaboradas para un contexto que ya no existe, que polarizan la discusión e impiden la confección de propuestas distintas y superadoras del problema.

Las primeras reformas emprendidas de desmilitarización policial y de mayor control de los civiles frente a los abusos de sus miembros no han arrojado los resultados esperados y en términos generales, *la corrupción continúa entronizada en las estructuras policiales de la región.*³⁴

Hasta aquí parte importante de los esfuerzos desplegados en la región para enfrentar a la delincuencia y la violencia, han privilegiado las acciones punitivas a través de la policía y los juzgados. Esto ha significado que el problema se haya abordado desde una perspectiva convencional, basada en el *modelo policía-justicia-prisión*, que enfatiza la adopción de políticas de control y represión de la criminalidad y la violencia delictual.

Los resultados de este modelo de acción no han sido positivos. No ha logrado disminuir la criminalidad ni la creciente *sensación de inseguridad* que genera en las principales ciudades latinoamericanas. Los sistemas judiciales y los cuerpos policiales no gozan de la credibilidad ni confianza de la ciudadanía, e incluso, hasta se los percibe como una amenaza para la

certidumbre de destrucción para todos los Estados- estos factores se manifiestan actualmente de diferentes formas y tienen distintos alcances según sea el país o la región que se considere. Producen incertidumbre en el contexto internacional, dificultando -por sus propias características- la adecuación precisa de los mecanismos de defensa.

³⁴ Atkinson, A.B. y Bourguignon, F.: “*Handbook of income Distribution*. 2000”. En ideas.repec.org.

comunidad. La ineficacia, la lentitud del sistema y la sobrepenalización de ciertos delitos denotan la visión restringida de este enfoque.

Ante esta probada incapacidad para aportar soluciones, el hemisferio se enfrenta a la disyuntiva de implementar nuevas estrategias inspiradas en ejemplos exitosos capaces de devolverles la tranquilidad a los habitantes que descreen de los anuncios y las promesas incumplidas de las autoridades.

DEFINICIÓN DE SEGURIDAD

De modo general, *entendemos por seguridad al concepto que refiere al bienestar de un conjunto de sujetos en su relación cotidiana con el medio físico y social que les rodea*. Esta concepción involucra tanto a individuos particulares, como al conjunto de personas que conforman una sociedad determinada, por lo que cuando hablemos de este término, de forma implícita estaremos considerando que nos enfrentamos a un enunciado complejo en el que subyacen dimensiones subjetivas y objetivas en su composición.³⁵

Al hablar de *seguridad* también nos estaremos refiriendo a la idea de integración a un conjunto social a través de los mecanismos que aseguran la participación de un individuo o grupo de personas al interior de una sociedad. De este modo, entendemos a la seguridad como un marco contractual entre individuos y un ente mayor que regula la acción de ellos. Atentos al sesgo estratégico que pretendemos darle a nuestra investigación, nos referimos al *marco global* inherente al nexo entre el Estado y la sociedad, eje de las relaciones entre los componentes de un espacio social y entendida como la protección que otorga un ente oficial a una persona al interior de un sistema que asegure su integración al cuerpo social, que la haga parte del conjunto de posibilidades de desarrollo individual o colectivo y que no la excluya de las relaciones con el resto de los individuos que componen la sociedad.

³⁵ Chillier, G. y Freeman, L.: “El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia”. En *Informe Especial del Washington Office on Latin America*, 2005 ieepp.org.

Desde la dimensión subjetiva del término lo concebiremos como la construcción que el sujeto realiza de su medio a partir de su “*propio dominio explicativo*”. Apuntamos en este sentido a considerar cómo aprehenden los sujetos la información del mundo que les rodea, cómo la organizan y cómo la asocian para dar sentido a lo cotidiano.

Desde una perspectiva analítica que apela a los componentes objetivos del concepto, es posible distinguir tres formas de Seguridad: Externa, Interna o Pública³⁶ y la Ciudadana. La primera se refiere al mantenimiento de la soberanía del Estado–Nación sobre un territorio, protegiendo su integridad de amenazas externas o conflictos exógenos a sus fronteras. A cargo de este tipo de seguridad se encuentran las FF.AA.

La segunda, da cuenta del orden público al interior de las fronteras del Estado. Su misión: el mantenimiento de las leyes que aseguren el orden democrático que permita el normal desenvolvimiento de los individuos dentro de un país. Salvo estados de excepción, es responsabilidad de las FF.SS. en cooperación con Organismos de Inteligencia, brindar este tipo de seguridad.

La de carácter ciudadano, asegura que los habitantes puedan vivir y convivir dentro de un sistema social que se presenta riesgoso, disponiendo de la protección necesaria para superar peligros y desarrollarse en forma íntegra al interior del Estado. La responsabilidad de esta seguridad está a cargo tanto de las autoridades competentes (gobierno, jueces, Congreso, policía, etc.) como de los propios ciudadanos. El sujeto, es un actor que demanda e interviene sobre las condiciones que aseguren su integración al medio que le rodea. Ligada más a la construcción específica que cada forma

³⁶ Un grupo de expertos convocados por la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció, mediante la Resolución N° 38/188H del 20 de diciembre de 1983, los conceptos de *Seguridad Nacional* y *Seguridad Internacional*. En función de lo instituido por ONU, “*la Seguridad Nacional se refiere a la condición en la que los Estados consideran que no hay peligro, presión ni coerción para que puedan proseguir libremente su desarrollo y progreso propios; implícitamente queda consagrado su carácter multidimensional, que excede a la esfera militar. Por su parte la Seguridad Internacional, es aquel campo de las Relaciones Internacionales que atiende a la seguridad de todos y cada uno de los Estados miembros de la Comunidad Internacional*”. Para un mayor abundamiento, Ver, ONU: “*Los Conceptos de Seguridad*”. Departamento de Asuntos de Desarme, Informe del Secretario General. Documento A/40/553, 1986, párr. 3 y 205-209.

de gobierno elabora sobre el delito, entendemos a la *seguridad* como un problema sobre el cual el Estado tiene una responsabilidad de carácter indelegable, que no puede caducar y que nunca debiese ser reemplazada.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR INSEGURIDAD?

La *Inseguridad Ciudadana* se define como problema social en sociedades que poseen un diverso nivel de desarrollo económico, múltiples rasgos culturales y regímenes políticos de distinto signo, no pudiéndose establecer distinciones para caracterizar factores asociados a su incremento y formas de expresión.³⁷ No existe una forma de enumerar taxativamente situaciones que permitan identificar rasgos uniformes vinculados a las características que asume la inseguridad o distinguir tipos de sociedades que presenten el problema en forma exclusiva, siendo en definitiva una condición que comparten cada vez más un gran número de países en todo el mundo.³⁸

CONCLUSIÓN

Dentro del *Escenario Estratégico Regional* que nos hemos propuesto analizar, nuestro trabajo esta dirigido a difundir conocimientos que ayuden a la definición y ejecución de *Políticas Públicas* innovadoras en la materia. Para lograrlo, analizaremos el concepto de *Prevención del delito*, tal y como es recogido por las políticas ejecutadas en Europa y los Estados Unidos.

Partiendo de esa premisa, observaremos y evaluaremos iniciativas de prevención exitosas en otros países, identificando criterios que nos permitan caracterizar a algunas de estas para ser implementadas en países del marco regional. La idea consiste en desarrollar una metodología capaz de aplicarse a futuro en la evaluación de Programas que contemplen una activa y decidida participación comunitaria.

³⁷ Arriagada, Irma y Godoy, L.: “*Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina*”. En *Revista de la CEPAL N° 70, del año 2005*.

³⁸ Bonilla, A. y Cepik, M.: “*Seguridad Andino-Brasileña: Conceptos, Actores y Debates*”. En *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: Primeras Jornadas de Seguridad del Grupo Andino. 2004* - Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS DE SEGURIDAD IMPLEMENTADAS POR GOBIERNOS DE FACTO

A partir de nuestra exploración vemos en esta etapa una intención manifiesta de acotar el tema del delito exclusivamente al ámbito de las Fuerzas de Seguridad. Durante este período, el concepto de delito o de seguridad carece de proyección comunitaria. Se da por sentado el lugar desde donde proviene la seguridad y su fin, desde la mera especulación, no involucra la importancia del receptor sino que es más primordial para quien la planifica. Al respecto, observamos como las dependencias de las Fuerzas de Seguridad son traspasadas íntegramente a la órbita de los Ministerios de Defensa y, de igual modo, la temática de la *Seguridad Interior* es tratada desde esa esfera durante el transcurso de estos gobiernos dictatoriales.

Tratando de explicar la preponderancia de las Fuerzas de Seguridad, creemos que las formulaciones en el ámbito de la seguridad apuntan a definir lo peligroso de forma externa a lo individual. Centran la concepción del delito en la anulación de ciertas ideologías riesgosas para la Nación y el Estado, pensamientos que cuestionarían el poder, poniendo en riesgo la paz social. Desde la elaboración del concepto de orden como precepto indiscutido, se establece desde un ámbito legal lo que es lícito o no dentro del nuevo contexto impuesto, entendiendo que el riesgo manifiesto contra la armonía se caracteriza por escapar a los sujetos en sus acciones individuales, ser externo a la Nación e invadir desde afuera.

Por lo tanto, siguiendo esta lógica de vulnerabilidad soberana, era legítimo requerir la acción de las Fuerzas Armadas en general y de las Fuerzas de Seguridad en particular en pos de reestablecer el orden puesto en riesgo. Por último, es interesante apreciar la necesidad de legitimación de estas políticas desde un ámbito normativo. Ninguna medida es llevada a efecto sin ser publicada o siguiendo el curso legal común a este tipo de acciones. La ley es de suma importancia para no caer fuera del accionar de

poder del Estado, la relación entre éste y la sociedad debe estar mediada por el gobierno de turno, quien a través de estas disquisiciones normativas construye un nexo de poder entre un régimen y una determinada comunidad, reglamentando la forma de este vínculo y el desenvolvimiento de los actores en pos de la armonía. La concepción de orden, si bien es una construcción de facto, responde a una necesidad del poder ya establecido para rearticular los nexos cuestionados por alguna situación contingente.

Durante la Guerra Fría, la seguridad interna en América Latina se asimiló a la llamada *Doctrina de la Seguridad Nacional*³⁹ que se impuso sin distinciones tanto en países conducidos democráticamente como en dictaduras bajo la forma de una política represiva de claro sesgo anticomunista liderada en el hemisferio por el gobierno de los Estados Unidos, a través del Pentágono y el Departamento de Estado, respectivamente.

Luego de la revolución cubana, con el surgimiento de los movimientos guerrilleros en América Latina, la *Doctrina de Seguridad Nacional* señaló como enemigo interno todas las expresiones de izquierda, legales e ilegales que ponían en entredicho la "estabilidad" de la región. Desde 1947, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)⁴⁰ había establecido una división de trabajo de seguridad entre los Estados Unidos y el resto de América Latina: aquella nación se ocuparía del problema global y esta región de los conflictos internos de cada país.

Lo que para Estados Unidos constituía una *estrategia regional* de contención frente al comunismo, terminó transformándose en una cruzada que los países latinoamericanos entendieron no solamente como un problema de defensa de sus fronteras, sino también como el combate a un enemigo interno que suponían parapetado subrepticamente en movimientos

³⁹ La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) considera a los ciudadanos propios de un país, como *potenciales amenazas a la seguridad*.

⁴⁰ El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también llamado "*Tratado de Río*", es un Pacto de Defensa Mutua Interamericano firmado el 2 de septiembre de 1947 en Río de Janeiro, Brasil, del cual la República Argentina es país garante.

obreros y agrarios, en sindicatos, cooperativas, partidos de izquierda y, naturalmente, dentro de la guerrilla naciente.

Los militares tomaron como propio el concepto de *seguridad nacional* de Estados Unidos y lo complementaron con prácticas que los franceses ya habían utilizado en Argelia e Indochina. Asimilaron de la experiencia gala la *Doctrina de la Guerra Revolucionaria y las tácticas contrainsurgentes*,⁴¹ *adaptando e involucrando a las fuerzas armadas propias en una guerra sucia, irregular y clandestina*. Las fuerzas francesas habían utilizado en sus antiguas Colonias métodos atroces como la tortura y el terror sobre poblaciones enteras, además de practicar sistemáticamente el arresto y la persecución de los cabecillas rebeldes ("*decapitación de las organizaciones*") para desarticular a los movimientos independentistas.

Algo similar hicieron los militares latinoamericanos durante las denominadas "*guerras sucias*" en su lucha contra grupos guerrilleros como el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Montoneros, Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) chileno, los Tupamaros⁴² uruguayos y los miembros de los partidos comunistas. Los golpes militares de Brasil (1964), Argentina (1966, 1976), Chile (1973) y Uruguay (1973) *instauraron una nueva noción de seguridad* en donde los militares intervenían de manera absoluta en todos los ámbitos de la vida pública, erigiéndose en el eje aglutinador de la sociedad frente a lo

⁴¹ La Contrainsurgencia es una característica de las políticas represivas estatales, que utilizando diversas medidas legales e ilegales tiene como objetivo detectar, neutralizar, destruir y/o aniquilar a los miembros y bases de apoyo de grupos insurgentes.

⁴² El *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR), surge en la Universidad de Concepción (VIII Región) impulsado por su ideólogo y fundador Pascal Allende. Nace con la vocación de ser "*la vanguardia marxista-leninista de la clase obrera y capaz oprimida de Chile y de buscar la emancipación nacional y social*", tal como reza la Declaración de Principios aprobada en su Congreso fundacional del 15 de agosto de 1965 en Santiago de Chile. Fue precedido por sus homónimos venezolano y peruano. Por su parte, el *Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros* (MLN-T) fue un movimiento uruguayo que tuvo una etapa previa de actuación como guerrilla urbana de izquierda radicalizada durante la década del 60 y principios de los 70, reciclándose luego políticamente e integrándose a la Coalición Política Frente Amplio en 1989, liderado entonces por el General @ Líber Seregni, fallecido hace algunos años.

que consideraban una flaqueza o debilidad de las instituciones civiles para enfrentar la amenaza comunista.⁴³

En otros países como Perú (1968), Bolivia (1969) o Ecuador (1972), las dictaduras vieron este rol de protección de la sociedad como la instauración de políticas sociales desarrollistas que permitieran paliar la pobreza y evitar de igual manera un brote insurreccional de izquierda. No obstante, en todas estas dictaduras incluidas las centroamericanas, se estableció durante la segunda mitad del siglo XX la noción del "*enemigo interno*", encarnado generalmente en los grupos rebeldes de izquierda o simplemente en las expresiones contestatarias a estos regímenes militares.

En Argentina, una mirada realista y desapasionada sobre los excesos de los 70, nos remite a la opinión autorizada de Marina Franco⁴⁴, para quien *"los niveles de violencia reales ejercidos por el Estado y de violencia discursiva de los actores políticos y sociales, nos pueden dejar absolutamente anonadados. Había represión, legal e ilegal; había existido -y siguió existiendo- un funcionamiento autoritario en el manejo del aparato estatal. Uno puede encontrar el modo en que la dinámica del conflicto interno del peronismo, la acción de las organizaciones armadas y el modo en que los distintos sectores y grupos de poder fueron alimentando una espiral de violencia con niveles de intensidad que terminaron legitimando una represión indiscriminada, antes del 24 de marzo de 1976. En pocos períodos como en el 73-76, en el que coexistía la vida democrática con el autoritarismo in crescendo, puede palpase de una manera clara la relación entre el conflicto político y la violencia ejercida desde el Estado"*.

⁴³ Dammert, L.: "*El Gobierno de Seguridad en Chile 1973-2003*" En *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos 2004-* www.urbalvalparaiso.cl

⁴⁴ Franco, Marina: Doctora en Historia por la UBA y la Universidad de París 7 Denis Diderot. Es docente e investigadora del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la UNSAM e investigadora del CONICET. Es además codirectora de la Red Interdisciplinaria de Estudios en Historia Reciente (RIEHR). Es autora de los libros: "*El Exilio. Argentinos en Francia durante la dictadura*" (2008), y "*Un Enemigo para la Nación. Orden Interno, Violencia y "Subversión, (1973-1976)*", del FCE. Franco señala que "*todavía falta pensar globalmente el problema de cómo se ejerce la violencia estatal en nuestro país*". Entrevista publicada en "*Clarín*", Suplemento "*Zona*", Sección "*A Fondo*", titulada: "*La Década del 70 nos genera tanta fascinación como estremecimiento*". Buenos Aires, 13 de mayo de 2012, págs. 36-37.

En países con una tradición democrática más larga como Colombia o Venezuela, el fenómeno no varió sustancialmente. Las élites políticas junto con los militares hicieron suyos los preceptos de la *Doctrina de la Seguridad Nacional* para combatir y eliminar a la guerrilla comunista: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL), Bandera Roja, entre otros. En Colombia, por ejemplo, en los años 60, el gobierno implementó el “*Plan Lazo*” con el que pretendía adoctrinar al campesinado en contra de los nacientes grupos guerrilleros, *cuando estos intentaron establecer zonas liberadas, crear territorios independientes y alcanzar el reconocimiento (“status”) de estado beligerante*. Asimismo, inspirados en estrategias que los estadounidenses estaban utilizando en Vietnam, el gobierno civil con el apoyo de efectivos militares repelió y atacó con bombas incendiarias (*Napalm*) los campamentos de estos movimientos rebeldes.

La *seguridad interna* en la región alcanzó niveles de represión trágicos debido a las detenciones masivas, la tortura, las desapariciones forzadas, las ejecuciones sumarias y la censura⁴⁵. *En este contexto, las policías del continente se convirtieron, en muchos casos, en instrumentos políticos subordinados de represión del régimen sobre una buena porción de la población*. En ese sentido, las relaciones con la comunidad fueron lejanas, frías e indiferentes. No existía entonces la noción de “*seguridad ciudadana*”, más coherente con los intereses de protección de cada persona, sino que primaba el sustento del orden público a como de lugar, entendido esto como el mantenimiento de las élites en el ejercicio de facto del poder.

Tanto en las dictaduras de la región, como en los pocos países que mantuvieron vigentes la democracia, la policía tuvo una transformación aparentemente paradójica. Por un lado se convirtió en instrumento político, y por el otro, adoptó una estructura y organización de neto corte pseudo militar en las formas y el fondo. Al asumir los militares el poder por las vías de

⁴⁵ Ruiz V., Juan Carlos: “*La Encrucijada de la Seguridad Ciudadana en América Latina: entre la Tentación Autoritaria y la Participación Comunitaria*”. En Cardona, Labatut, Lavaux, Sánchez, *Encrucijadas de la Seguridad en Europa y las Américas*, CEPI-Universidad del Rosario, Agosto de 2004.

hecho, decidieron mantener el control de la fuerza pública y el aparato de represión centralizado bajo un comando único, nombrando militares al frente de la policía y de los diferentes organismos de investigación adscriptos.

En algunos casos, como Brasil, se crearon Policías Militares⁴⁶; en otros países como Chile la Policía Civil de Investigaciones asumió un rol militarizado en su cultura, jerarquía y mando, al tiempo que se acentuaron más los rasgos castrenses de la Policía Uniformada de Carabineros.⁴⁷ Sin embargo, estas fuerzas, lejos de tener como objetivo primordial la protección de la sociedad y el ciudadano, cumplían con una misión política clara: *la búsqueda, detención e identificación del “enemigo interno”, y la consecuente represión política*. Además, dentro del esquema de represión interna, efectivos de Carabineros en actividad, integraron *los grupos operativos* de la tristemente célebre *Dirección de Inteligencia Nacional (DINA)* y, luego, de la *Central Nacional de Informaciones (CNI) de Chile*.

En las democracias dictatoriales de la región, la policía inicialmente había sido un aparato político manipulado según los intereses del partido que estuviese en el poder para reprimir opositores. En Colombia por ejemplo, los Partidos Liberal y Conservador intentaron durante el ejercicio del poder reclutar en los cuadros policiales miembros y simpatizantes de su respectivo grupo político para crear una suerte de guardia pretoriana, leal y adoctrinada, que sirviera a los intereses personales de los líderes de cada colectividad. No obstante, años más tarde, para legitimar a la policía en momentos de

⁴⁶ Sin perjuicio de la creación de la Policía Militar (PM), en la República Federativa del Brasil el instrumento legal que ampara y habilita el empleo Militar en la Lucha Contra el Narcotráfico (LCN) es el Artículo 142 de la Constitución. En este Artículo se manifiesta que las Fuerzas Armadas son instituciones nacionales, permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y destinadas a la defensa de la Patria y garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, para la ley y el orden. En el mismo sentido, la Ley Complementaria N° 69 establece: *“Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, el Ejército y la Aeronáutica, son instituciones nacionales regulares, organizadas sobre la base de la jerarquía y la disciplina, subordinadas a la autoridad suprema del Presidente de la República, destinadas a la defensa de la Patria y a otorgar garantía a los poderes constitucionales, la ley y el orden”*. Ley Complementaria N° 69, Capítulo I, Sección I, Artículo 1°. Río de Janeiro, 1993.

⁴⁷ Carabineros de Chile es la Policía Uniformada del país. Creada el 27 de abril de 1927, su nombre deriva de los Cuerpos de Caballería que portaban un arma denominada Carabina. Su lema es *“Orden y Patria”* y su símbolo dos Carabinas cruzadas. Se trata de una Policía de Frontera Militarizada y fuertemente pertrechada que durante el régimen de Augusto Pinochet (1973-1990), por primera vez, participó del Poder integrando la Junta Militar de Gobierno (con las tres Fuerzas Armadas), a través de la participación de su Comandante, General de Carabineros César Mendoza.

crisis se decidió hacerla más militar y tutelada por el Ministerio de Defensa para que perdiera gradualmente esta adscripción partidista.

CONCLUSIÓN

Durante el periodo analizado se advierte con claridad la existencia de un concepto de seguridad visto desde una óptica integrada que asocia esta noción en torno a una sola esfera: *la esfera la militar*. Son omitidos, en los antecedentes, consideraciones respecto a la población en general y a la ciudadanía en particular y en algunos casos se presenta una intención de institucionalidad que va más allá del gobierno, con la aparente idea de perpetuarse como un orden de Nación y no como una solución para resolver la problemática contingente.

En síntesis, durante la guerra silenciosa al comunismo en América Latina, los cuerpos policiales se militarizaron -funcionalmente- para que los regímenes de facto pudieran controlar y cumplir con los claros propósitos de represión política que se ocultaban tras la premisa del mantenimiento de la seguridad y el orden público. En tal sentido, el tema de la seguridad fue comprendido como un todo que no diferenció competencias ni jurisdicciones, dado que la temática en sí era total responsabilidad de las Fuerzas Armadas.

CAPÍTULO III

LA SEGURIDAD EN TIEMPOS DEMOCRÁTICOS

Durante la década de los 80 y una vez iniciado el proceso de democratización de la región, la noción de seguridad se transformó para dar paso a un concepto más acorde con el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos en un estado democrático.

Como primera medida y con respecto a la noción general de seguridad, el concepto fue fragmentado en seguridad nacional y seguridad interior, la primera a cargo de las Fuerzas Armadas y la segunda bajo competencia exclusiva de las Fuerzas de Seguridad. De esta forma fue posible reordenar la administración estatal en torno a las necesidades propias de los gobiernos democráticos, ampliando el espectro institucional al involucrar al componente civil en esta problemática. Siguiendo este lineamiento, durante los primeros años de democracia, se crearon organismos específicos vinculados al tema de la seguridad interior traspasando a la órbita civil la dependencia de las Fuerzas de Seguridad.

A partir de la incorporación de las concepciones europeas de competencia interestatal y equilibrio del poder, la seguridad en América Latina se definió en términos de protección de los intereses nacionales. Sin embargo, durante la década del noventa la combinación de reformas estructurales y los cambios producidos en el sistema internacional al finalizar la guerra fría, generaron un conjunto de transformaciones en distintas dimensiones de los países de la región que, entre otros aspectos, abarcó la concepción de seguridad regional y estatal que se tenía hasta ese momento.

Sumado a lo expresado precedentemente paulatinamente se produjo una consolidación de las relaciones cívico militares en el marco de un esquema democrático, al tiempo que en el plano regional la probabilidad de guerras interestatales clásicas se redujo a la mínima expresión.

Mientras América Latina asomaba como la región más pacífica del mundo se acentuaba un proceso de aumento en los índices de violencia entre particulares. A partir de allí se observa la aparición del delito en la opinión pública, principalmente, mediante la publicación de tasas que dan cuenta del aumento en las denuncias y la creciente sensación de temor en la población. A raíz de esto, los gobiernos adoptaron medidas tendientes a solucionar esta situación asumiendo que se enfrentaban a una dificultad en alza que involucraba al conjunto de la comunidad.

Es así como el concepto de *seguridad interior* es ampliado hacia una noción que comprendiera de forma más específica el fenómeno del delito, dando lugar a la idea de seguridad ciudadana, concepción desde la cual son formuladas todas las medidas contra la delincuencia desde mediados de la década pasada hasta la actualidad.

El universo del delito comprende hoy una lista de cuestiones tan extensa como la delincuencia común en los suburbios, tráfico de drogas, lavado de dinero; secuestros extorsivos, contrabando de bienes y personas; la violencia en espectáculos deportivos, robo de automóviles, venta de repuestos de autos sustraídos, terrorismo internacional, delitos ambientales e informáticos. Debe sumarse a ello que la conformación de bloques de países originó el surgimiento de organizaciones criminales transnacionales que ameritó la planificación de políticas de seguridad subregional en el ámbito del MERCOSUR,⁴⁸ regional en el ámbito de la Organización de Estados Americanos y global en el marco de la Organización de Naciones Unidas. Es decir, el universo del delito se ha complicado y ha mutado cuantitativa y cualitativamente. No podemos dejar de mencionar un particular fenómeno, casi inverso al ocurrido en los años ochenta, que se ha dado en países como Brasil, Colombia y Perú, al cual podríamos denominar “*policación de las*

⁴⁸ En 2003 la Policía Federal de Brasil denunció un esquema internacional de contrabando de armas que involucraba a militares argentinos y paraguayos con grupos de narcotraficantes de Río de Janeiro. Esta Red Internacional del crimen ha provisto cerca de 3 mil fusiles “FAL” y granadas “FMK-2”.

Fuerzas Armadas”, que surgió como respuesta ante el avance del *narcoterrorismo* y del *crimen organizado*.⁴⁹

Desde un sector de las sociedades se fomentan “*políticas de mano dura y tolerancia cero*”, y como contrapartida, desde la idea de ciudadanía el delito comenzó a concebirse como producto de una problemática vinculada al contexto social y económico en el cual se encuentran vastos sectores de la sociedad. Desde esa óptica se propicia una distinción entre sujetos vulnerables y no vulnerables de ser partícipes de la actividad delictiva, tendiendo a la generación de políticas de tipo focalizadas que apunten a la población que se encuentra en riesgo latente de caer en la delincuencia.

Se observa la aparición de medidas que fomentan la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas contra el delito, presumiendo que al potenciar los lazos sociales entre la población y las autoridades competentes se evitará el aumento tanto de la emergencia del fenómeno como de la sensación de temor entre los habitantes.

Lo expuesto podría sintetizarse en cinco momentos:

- Un primer momento en el cual se realizan los lineamientos legales que tienen como misión terminar con la concepción de seguridad durante la dictadura.
- En segundo lugar, es fragmentando el concepto de la seguridad. Son traspasadas las dependencias de las Fuerzas de Seguridad desde el ámbito militar al civil y son creados organismos exclusivos que dan cuenta de la temática específica del delito en la sociedad.
- Cambia el paradigma de seguridad y se produce una reducción a la mínima expresión de posibilidad de ocurrencia de conflictos entre estados, al tiempo que aumenta significativamente la violencia entre

⁴⁹ Gosman, Eleonora: “*Brasil: denuncian que Militares de Argentina venden armas a narcos*”. En “*Clarín*”, del 28 de abril de 2003.

particulares, individuos y organizaciones. Desde los cuerpos institucionales se generaron los primeros planes que buscan reducir la incidencia del delito y de la sensación de inseguridad mediante acciones contingentes que dieran cuenta de la preocupación del Estado ante este fenómeno. *Aparece la idea de Seguridad Ciudadana como concepto exclusivo para referirse a lo delictivo y la de Seguridad Subregional, Regional e Internacional.*

- A partir de lo anterior, pugnan dos líneas de pensamiento la que abona la implementación de políticas de “*mano dura*” y la que concibe al delito como la consecuencia del contexto social y económico en el que se encuentran estos países, por lo cual sostienen es necesario generar medidas de tipo focalizadas en las poblaciones más permeables a incurrir en este tipo de actos.

De este modo se especula que el reforzamiento del vínculo social entre la población y la autoridad permitirá reducir tanto los índices de temor como el crecimiento del delito. En consecuencia, comienzan a proponerse medidas que fomenten la participación ciudadana y la integración social. En ese sentido, un programa piloto que consideramos pertinente abordar es el implementado actualmente por Brasil en las *favelas* de Río de Janeiro, el que seguidamente nos proponemos analizar.

LA “SEGURIDAD DEMOCRÁTICA” EN BRASIL, ¿ES POSIBLE?

Las magnitudes demográficas que caracterizan a la megalópolis de Río de Janeiro presentan escasas referencias en América Latina, acaso algunas de ellas sean San Pablo, México DF y la Gran Villa de Venezuela, no mucho más. Pero lo que allí ocurre cotidianamente con la *inseguridad* y los *riesgos de vida*, en las vastas áreas habitadas por los sectores populares más vulnerables y de menores recursos, es un termómetro para toda la región.

Para el especialista brasileño Luiz Machado Da Silva,⁵⁰ el tema de la *inseguridad* debe ser abordado atendiendo a tres cuestiones centrales: *cómo revertir la brutalidad policial que caracteriza los intentos de mantener el orden público, el hecho de que las policías estén hoy bajo el escrutinio público y la necesidad de mejorar la formación de los cuerpos policiales, en contacto con las asociaciones de vecinos y las comunidades locales*. En opinión de Da Silva **“el control y transformación de las fuerzas policiales ocupa el lugar que tenía la subordinación de los militares al poder civil en la transición democrática”**.

La *seguridad* en las *favelas* en los últimos años enfrenta situaciones de marginalidad estructural y pobreza extendida que llevan más de cincuenta años, agregadas al tráfico de drogas ilícitas y armas que se ha tornado extremadamente violento en los últimos veinte años, con enfrentamientos armados por el control de zonas densamente pobladas entre organizaciones, y frente a ello, una actuación policial igualmente violenta, con altos índices de muertes. Los habitantes han sufrido allí por partida doble el ejercicio de la violencia por los traficantes y las respuestas represivas por parte de la Policía Militar (PM). Lo que pasó en los últimos años es la llegada de esta situación a un límite y los intentos de *cambiar la estrategia* de respuesta para intentar *“pacificar”* esos territorios calientes (*favelas*).

Hasta entonces, desde la sociedad en general se prefirió *“mirar para otro lado”* y aceptar una delegación implícita a la policía para ejercer el trabajo

⁵⁰ Machado Da Silva, Luiz: Sociólogo. Es Profesor e Investigador de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Integra el Observatorio de la Metrópolis del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología y es autor de varios libros sobre la vida social en las *favelas*. El experimentado sociólogo carioca, *especialista en inseguridad urbana* participó de un reciente Seminario realizado en Buenos Aires por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), patrocinado por el Wilson Center de Washington con apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), foro donde se examinó la *cuestión de la inseguridad* a la luz de las reformas policiales instrumentadas en Chile, Uruguay y la Argentina tanto a nivel nacional como de la Ciudad Autónoma. Machado Da Silva es uno de los especialistas más reconocidos de su país y la región a la hora de analizar el fenómeno actual de la violencia asociada al narcotráfico y la criminalidad. Una violencia que es ejercida cotidianamente tanto por las bandas y redes que controlan áreas de estas populosas barriadas (*favelas*) como por las fuerzas policiales que el Estado envía para combatirlos. No cree, sin embargo, que la *“seguridad democrática”* sea una contradicción en los términos o una idea que no pueda llevarse a la realidad concreta, aun ante situaciones tan adversas. *“Creo -dijo- que estamos en un momento de transición, porque la policía empezó a ser objeto de escrutinio social. Esto es muy importante para reparar la conciencia institucional y perder el miedo”*.

sucio en esas “*zonas marginales peligrosas*”, con una actuación policial que se autonomizó y se dirigió a buscar el control territorial de lo que se entendió como las “*clases peligrosas*”: de ahí surgen también la identificación entre pobreza y violencia, la estigmatización de los pobres, la desconfianza hacia las formas asociativas de los sectores populares que allí habitan. Las peores formas de segregación y represión se dieron a medida que la violencia crecía y eso, paradójicamente, aconteció en plena democracia.

Asimismo, la autonomía de las fuerzas policiales contribuyó a debilitar las capacidades de los propios habitantes de las *favelas* de defenderse de esos flagelos, al ser ellos mismos víctimas de la segregación, rehenes de la coerción física de las fuerzas y grupos armados. Recién en los últimos cuatro años (2008) comienza a darse cabida a otras formas de intervención policial “*pacificadora*”. Son las denominadas *Unidades de Policía Pacificadora (UPP)*, un Programa Territorializado que se propone reducir las cifras de muertos y también la visibilidad del uso de los armamentos. *Forma parte de una intención de cambiar la concepción de la policía en términos de una fuerza preventiva, de proximidad con la sociedad, que se encamine a la prevención y a una actitud más republicana por parte de los uniformados; pero esto está aún lejos de ser entendido y obtenido.* Se trata de una experiencia piloto limitada: actualmente hay 20 *favelas* con UPP. En total, éstas llegan a menos de 200 mil habitantes. Esto sobre un universo de más de mil *favelas*, en las que vive un 15 por ciento de la población que es de 13 millones; o sea, son alrededor de dos millones de personas.

Las UPP empiezan su tarea, luego de que las *Unidades Especiales de la Policía Militar (BOPE)*⁵¹ penetran con fuerza en las *favelas* para expulsar a los narcotraficantes. Una vez que el BOPE lleva a cabo “*la limpieza*”, ingresan las unidades de la UPP. Hace sólo dos años comenzaron a actuar las UPP sociales, una iniciativa de las autoridades en el reconocimiento de la necesidad no solamente del control del peligro sino también de la oferta de servicios y bienes públicos a la población más vulnerable.

⁵¹ BOPE: Batallones de Operaciones Especiales de la Policía Militar (PM), de la República Federativa del Brasil.

Estas reformas policiales que se están implementando son todavía incipientes y no siempre van en la dirección más adecuada para la población que más sufre los embates de la violencia. ***Por su alcance, estas reformas son gotas de agua en el mar de la inseguridad.*** Y hay riesgos muy serios, como el control de la intimidad de las personas, que es enorme. Una política de seguridad que incluye la propuesta de una “*policía pacificadora*” opera como una comprensión de las relaciones sociales que, aún sin esta intención, puede terminar deformando la legalidad del funcionamiento del poder de policía, militarizando la práctica policial. Sólo puede haber una “*Fuerza Estatal Pacificadora*” donde no hay paz, de modo que tenemos desde su misma concepción, un presupuesto de “*guerra urbana*”. Es decir, un *Conflicto de Baja Intensidad (CBI)* visible y declarado.

Es indiscutible que no se trata de una guerra civil ni de una guerra entre un país y algún otro Estado Nacional. El enfrentamiento se da con un oponente interno diferente, peligroso y organizado, como lo es la violencia asociada al narcotráfico y la criminalidad. Son ellos quienes integran esa interminable legión de verdaderos enemigos que desestabilizan la paz social, alteran el orden público y atemorizan cotidianamente a la población.

Un aspecto novedoso de este programa, es que las mismas autoridades han lanzado alertas públicas para que los criminales abandonen los lugares donde serían implantadas las nuevas UPP, antes de que comiencen los trabajos para crearlas. Es como si reconocieran que pretenden simplemente desplazar las actividades criminales de un lugar a otro.⁵² Es posible que así sea. Aunque medir de una forma fidedigna esta redistribución del crimen es muy difícil y será siempre objeto de discusión. Por otro lado, puede ocurrir que el mismo desplazamiento del crimen violento a regiones menos visibles socialmente y más alejadas de los grandes medios sea un factor que despeje el ambiente y favorezca una discusión más serena sobre las políticas de

⁵² Algunos observadores internacionales señalan que la intervención de las *Fuerzas Especiales* en las *favelas* lo que hizo es mudar la violencia a los suburbios y otras grandes ciudades: *una migración de la narcocriminalidad hacia otros lugares, antes que una disminución real y concreta de la misma.*

mantenimiento del orden público, de modo que se incluya a las clases populares en este debate.

Puede suceder también que el *aumento de la percepción de seguridad* en las áreas más afectadas por la violencia ayude a reducirla en el resto de la ciudad. En ese sentido, puede haber un desahogo en las relaciones sociales, tanto en las propias localidades como en la ciudad en general. De todas maneras, el miedo dificulta profundamente el debate organizado y abierto de los problemas públicos y cuando la discusión finalmente se realiza, contamina su contenido condicionándola. Se ven así amenazas potenciales a la integridad física y patrimonial por todos lados y en todas las interacciones. *Esto genera una espiral de demandas por más represión y un movimiento generalizado de auto aislamiento de las clases acomodadas, dejando más expuestas a las clases populares.*

Creemos que para avanzar decididamente en una *concepción real de seguridad democrática superadora y efectiva*, la **Seguridad Democrática** -es decir con Fuerzas de Seguridad que respondan a la ciudadanía y estén bajo el control de los ciudadanos- no debe ser un objetivo ni la meta a alcanzar, sino el punto de partida. *Y debe producirse un cambio significativo en la cultura policial, educada durante décadas en la desconfianza hacia la gente pobre y el recurso de la arbitrariedad permanente. Esto depende, en gran medida, de una formación democrática de los nuevos cuerpos policiales.*

Por lo demás, Río de Janeiro es una ciudad profundamente desigual. Los números lo atestiguan: más del 20 por ciento de los habitantes viven recluidos en las *favelas*, que operan como auténticos guetos donde la ley del Estado brasileño es hoy reemplazada por códigos y normas fijadas por el narcotráfico. Es lo que afirma una exhaustiva investigación, encarada por la Universidad Británica London School of Economics and Political Science

(LSE) en conjunto con la UNESCO, la Universidad Federal de Río de Janeiro y organizaciones sociales como Afroreggae⁵³

Difundido el 12 de septiembre en la capital carioca, el estudio revela el papel central que juegan las bandas del tráfico de drogas diariamente. **“Ellas son las que organizan la vida cotidiana en las favelas, las que establecen leyes y códigos de conductas; en tanto las fuerzas del orden del Estado son vistas como persecutorias y agresivas”**, sostiene el documento. Marca que el mundo de los morros, habitado por 1,4 millones de personas, sufre por la educación deficiente, los embarazos en la temprana adolescencia y la elevada mortalidad infantil. Para esos brasileños, traerán escasas ventajas las grandes obras emprendidas para el Mundial 2014 y los Juegos Olímpicos 2016, que limpiarán la cara de la región central capitalina.

El informe de la LSE y UNESCO pone de relieve la existencia de **“una profunda exclusión social que separa las favelas de los demás barrios”**. Muestra también cómo las privaciones económicas y sociales que caracterizó el surgimiento y desarrollo de grandes bolsones de pobreza, junto a la ausencia de los servicios esenciales, condujo al enraizamiento de las *mafias del narcotráfico* en los años 80. **“Estos crearon reglas paralelas y desencadenaron guerras por el control territorial entre las distintas facciones”**.

Pero hoy, **“los moradores temen más a la vida afuera de la favela que dentro de ella”**. Para las comunidades, que se distribuyen a lo largo y ancho de Río de Janeiro, **“el lado de afuera representa lo desconocido, la discriminación y el prejuicio. Las normas que rigen la vida de la ciudad son vistas como ambiguas y dudosas”**. Por eso, quien habita en la *favela* **“evita cruzar el asfalto”**. Y si bien temen al narcotráfico, **“más miedo les inspira la policía”**. Esas fuerzas policiales **“son la cara visible del Estado”**. Y en vez de ser consideradas confiables, son temidas por su

⁵³ Gosman, Eleonora (Corresponsal en San Pablo): *“Un Estudio echa luz sobre el rol de los narcos en las favelas”* – Informe de la UNESCO y la London School of Economics and Political Science (LSE) sobre Río de Janeiro. Publicado en *“Clarín”*, Sección *“El Mundo”*, 14 de setiembre de 2012, pág. 31.

agresividad y visualizadas como **“una institución que no diferencia al residente del traficante de drogas y del delincuente”**.

Una de las encuestas reveló las susceptibilidades que persisten ante las *Unidades de Policía Pacificadora (UPP)*, enclavadas en las *favelas*. Aunque el 55 por ciento declaró que apoyaba ese proyecto, el 21 por ciento planteó su rechazo a ese estilo de *pacificación*. Para los autores del informe, las *favelas*, la familia es un eje central en la vida de los moradores de estos morros. **Sin embargo, el 70 por ciento de los jóvenes de entre 12 y 17 años no tienen padre; el 25 por ciento declaró no saber nada de la madre; y el 20 por ciento se crió con abuelos o tíos.**

CONCLUSIÓN

En referencia a la *prevención*, sintética y globalmente diremos que “hay que incorporar el precepto de la *seguridad* como una forma de vida. Esta cuestión no es una externalidad, sino que forma parte central de nuestro quehacer diario, que hoy nos indica taxativamente que es *necesario construir “Seguridad Ciudadana” hacia adentro con medidas de prevención concretas y efectivas, más allá de las responsabilidades emergentes del Estado, en el control policial de la Seguridad Pública*”.

El Proyecto de **Seguridad Democrática** motorizado en el Programa de las *Unidades de Policía Pacificadora (UPP)*, configura un acotado intento de Brasil por morigerar la violencia imperante en las *favelas*, “*maquillando*” la realidad a través de mecanismos consensuados con la **narcocriminalidad** que impone sus reglas; *aunque sin resignar el uso de la fuerza (represión) del Estado contra los habitantes de los morros cuando lo estima pertinente para controlar desbordes, restablecer el orden y mantener la paz social.*

CAPÍTULO IV

ESTADO ACTUAL DE LA SEGURIDAD EN LA REGIÓN

La evaluación de la seguridad en la región tiene dos grandes dimensiones: la evaluación de la situación de la violencia y el delito comparada entre los países de la región, y la evaluación institucional, es decir, una fotografía de los principales aspectos del funcionamiento y organización de las instituciones del sector de seguridad ciudadana.

LA SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO

Para valorar la situación de la violencia y el delito en la región hemos creído conveniente trabajar tanto en aquello que daremos en llamar la situación objetiva del delito como también sobre la situación subjetiva, ya que para el diseño de políticas públicas creemos de particular importancia tener una visión comparada de los índices más importantes en materia de delitos pero también resulta necesario conocer lo que la población en América Latina piensa de sus instituciones del sector de seguridad.⁵⁴

LA SITUACIÓN OBJETIVA DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO

A tal fin hemos extraído datos del trabajo que desarrollado por el Abogado Alejandro Álvarez⁵⁵ quien eligió dos índices que en su opinión y la nuestra, reflejan de mejor manera el escenario y dan una primera aproximación a la actividad criminal y a la violencia en la región. Estos son: los homicidios y las denuncias por robos de automóviles, ya que en general el subregistro en estos casos es menor que en otros delitos. A modo de complemento, Álvarez cruzó los resultados obtenidos con el Índice de

⁵⁴ PNUD: Informe 2006 sobre “*El Estado de la Seguridad en América Latina*”. 2006.

⁵⁵ Álvarez, Alejandro E.: “*El Estado de la Seguridad en América Latina*”. Marzo de 2006. Constituye un avance de algunos de los resultados incluidos en el Informe sobre el Estado de la Seguridad en América Latina elaborado por el PNUD y representa una aproximación a la evaluación situacional e institucional de la *Seguridad Ciudadana* en la Región.

Desarrollo Humano⁵⁶ (IDH), elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que representa la expresión de varios indicadores que miden el grado de desarrollo humano de los países y regiones del planeta.

A través del estudio logró determinar que los países del triángulo norte de Centroamérica (El Salvador,⁵⁷ Guatemala y Honduras), junto con Colombia y Venezuela se encuentran entre los más violentos de la región, lo que también equivale a decir entre los más violentos del mundo en términos de violencia homicida.⁵⁸ En el otro extremo, Chile, Perú, Uruguay y Costa Rica se ubican entre los menos violentos de Latinoamérica.

Al tomar la información obtenida relativa a la cantidad de homicidios por país por cada cien mil habitantes y cruzarla con el IDH de las diferentes naciones se observa una relación inversa entre el índice de desarrollo humano y las tasas de homicidios. Así pues mientras que Costa Rica, Chile, Uruguay y Argentina, que se encuentran entre los países con mejores índices de desarrollo humano de la región tienen menores índices de homicidio; países como Guatemala, Honduras o El Salvador, con bajos índices de desarrollo humano, tienen altos índices de homicidios y países

⁵⁶ ONU/PNUD: Informe 2006 de *“Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe”*. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un compuesto de datos aportados por la ONU que miden la esperanza de vida, la escolarización y el ingreso per cápita ajustado en cada país.

⁵⁷ Hacia fines de la década del 70 El Salvador se preparaba para la crisis más grande de su historia: una guerra civil que duró doce años y que tuvo como saldo 75.000 personas muertas o desaparecidas, sin contar el medio millón de desplazados. Surgen las *“maras”*. *“Las “maras” son el producto de una sociedad totalmente desintegrada. Una sociedad donde debido a muchos años de guerra, desastres naturales y otros conflictos no se le prestó atención al ser humano”*. Estas agrupaciones pandilleras centroamericanas cobraron transnacionalidad convirtiéndose en uno de los problemas de inseguridad y violencia más importantes del Subcontinente, y en una verdadera amenaza para el resto de la Región. Actualmente estas organizaciones dedicadas al robo, la extorsión, el secuestro, la venta de droga y el vicariato reúnen en este pequeño país alrededor de 13.000 personas de ambos sexos, en su gran mayoría menores de edad. Las *“maras”* operan mediante el control efectivo de zonas. Generalmente están divididas en *“clicas”*, agrupaciones menores que controlan colonias (barrios) de la ciudad o el campo. Las *“clicas”* están manejadas por un *“corredor”* encargado de coordinar su funcionamiento y de dar la orden para actuar a los *homeboys* y *homegirls*, o sea, a los miembros activos de la organización. Según estadísticas oficiales, la altísima tasa de mortandad que registra El Salvador (52 por cada 100.000 habitantes), es la propia de un país en guerra.

⁵⁸ *Informe de la Organización Mundial de la Salud año 2003*. A modo de ejemplo sostenemos que a fines del siglo XX la violencia fue la primera causa de muerte entre las personas de 15 y 44 años en América Latina. En 1994 Colombia producía 73.000 huérfanos por año. El Salvador, luego de vivir una cruenta guerra civil en los ochenta, pasó de 72 homicidios cada 100 mil habitantes en 1990 a 139 en 1995. Es decir, hay más violencia en tiempos de paz que en tiempos de guerra. Actualmente en la Argentina, la violencia criminal se está empezando a cobrar más muertes que la acción de la subversión en los años setenta, y hay indicios de un *recrudescimiento de la violencia*.

como Brasil, República Dominicana, Paraguay o Panamá, se encuentran en el medio respecto de ambas escalas.

No debe subestimarse entonces el índice de *inseguridad regional*, si tomamos en cuenta que hay, en América Latina y el Caribe, nada menos que 17 países altamente inseguros. *Estamos en una de las regiones del mundo con mayor delincuencia: Honduras lidera el ranking internacional de asesinatos-promedio (82 anuales por cada 100.000 habitantes), seguida por otros cinco países latinoamericanos y cinco de África.*⁵⁹

Álvarez destaca que las razones que explican los índices de homicidios por país no son homogéneas y responden a razones históricas, sociales e incluso culturales. Por ese motivo cree que sería imprudente concluir que un mayor o menor índice de desarrollo humano pudiera por sí sólo explicar el índice de homicidios. No obstante, sostiene que en la medida en que el IDH también expresa un conjunto de situaciones que permiten una mayor o menor capacidad de elección de modelos de vida, no resultaría completamente extraño concluir que los países con menores índices de desarrollo humano podrían ser más vulnerables a comportamientos de violencia extrema (como el homicidio) en razón de la menor capacidad de elección de modelos de vida por parte de la población de ese país.

Una imagen completa acerca de la criminalidad en la región debe incluir alguna referencia a los delitos complejos, aquellos que requieren de mayor organización para ser cometidos. En virtud de ello, el autor eligió como parámetro a medir las denuncias por robo de autos, pues para desarrollar tal actividad se requiere de organización para falsificar los títulos, desarmar los vehículos, vender las piezas e incluso traspasar fronteras.

Al analizar la información obtenida puede observarse que estos datos tienen una relación inversa respecto de los homicidios y que mientras que en el primer caso la mayor tasa correspondía preferentemente a los países con

⁵⁹ Terragno, Rodolfo. Escritor y Político: “PSC: Un Programa contra la Inseguridad”. “Clarín”, Sección “Opinión”, 15 de enero de 2012, pág. 28.

menores IDH, en los robos de vehículos los mayores índices se presentan en los países con mayores IDH. Argentina, Costa Rica y Uruguay presentan los índices más altos de robos de automóviles por cada cien mil habitantes.

Conforme a estos datos, pareciera entonces que cuando aumenta el IDH la actividad criminal tiende a mutar y tornarse más compleja, adoptando una mayor organización y posiblemente, mayor rentabilidad, lo que amerita disponer de una fuerza policial especializada, de características diferentes.

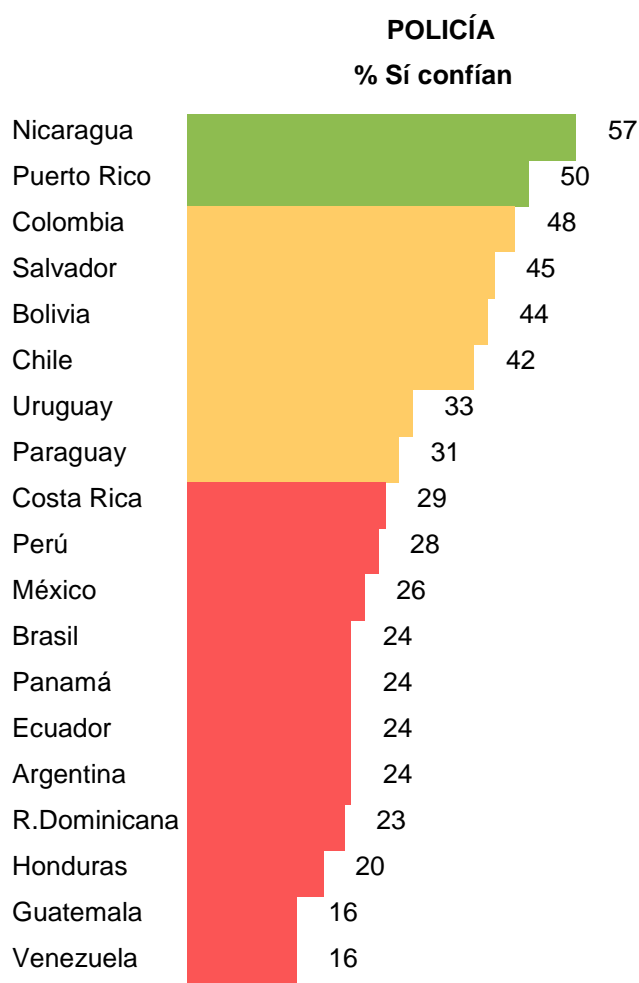
LA SITUACIÓN SUBJETIVA DE LA SEGURIDAD

Para tener un panorama completo de la situación de *seguridad ciudadana*, los datos objetivos sobre violencia y delito no son suficientes. Es preciso medir también las percepciones de las personas respecto del problema y el grado de confianza de éstas en las instituciones y en los responsables políticos del área. *La percepción de los ciudadanos es un dato esencial, de la mayor relevancia, para el diseño de Políticas Públicas.*

Sin embargo, omitiendo las dudas públicas y presionando a los legisladores para que adopten sus estrategias el Presidente de México, Felipe Calderón, intensificó a partir de octubre de 2011 los exhortos al Congreso para que apruebe iniciativas estancadas para reestructurar las fuerzas policiales, municipales y estatales, ampliar los poderes del Ejército y codificar su papel en la lucha contra el crimen, endurecer el Código Penal Federal y hacer más severas las leyes para detener el *lavado de dinero*.

Calderón insiste en que el país será más seguro, aunque 60 mil personas han muerto desde que le declaró la guerra al crimen organizado, poco después de asumir, en 2006. Calderón no pudo afirmar que su enfoque militarizado hacia los cárteles de las drogas había vuelto más seguro a México. *“Lo que puedo decir es que México será mucho más seguro”,* dijo, *“y que de no haber actuado, se hubiera deteriorado muchísimo más”.*⁶⁰

⁶⁰ Archibold, Randal C., Cave, Damien y Malkin, Elizabeth: *“Calderón quiere asegurar sus Tácticas Antinarcos”*. Artículo publicado en *“The New York Times”* (*“Clarín”*), 29 de octubre de 2001, pág. 3.

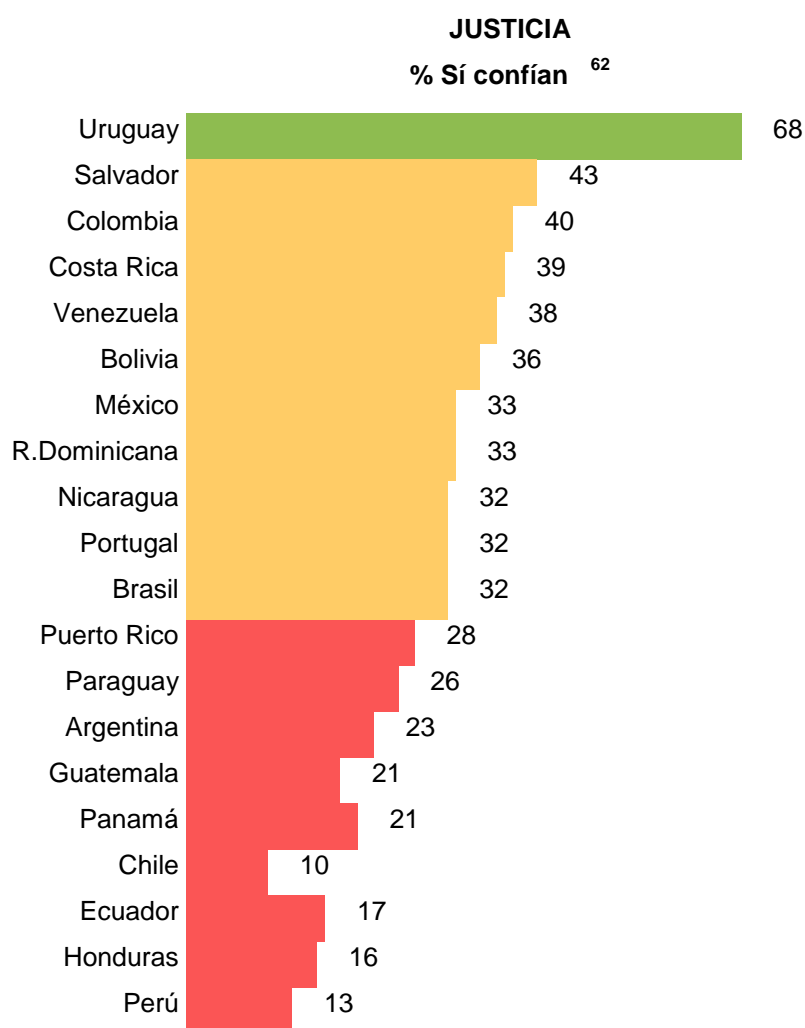


De la encuesta de opinión realizada por Barómetro Iberoamericano en 2007⁶¹ surge que la confianza de los latinoamericanos en sus policías es baja. Excepto Nicaragua y Puerto Rico, en todos los demás países de la región más de la mitad de la población no confía en su policía, llegando en algunos casos extremos, donde *nueve de cada diez ciudadanos desconfían*.

La urgencia proviene del hecho que las sociedades modernas son altamente dependientes de la función policial, encargadas en definitiva de mantener el orden público y el control de comportamientos violentos, lo que genera estados de alerta y gran preocupación en la ciudadanía. No obstante, las fuerzas policiales no han sido prácticamente objeto de procesos de

⁶¹ Elaborado por el Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento CIMA www.cimaiberoamerica.com

reforma profundos y continúan ejerciendo sus tareas de forma reactiva, con una organización que no responde en tiempo y forma al tipo de operación más compleja y profesionalizada que requieren las circunstancias actuales. Las fuerzas policiales han vivido tibios procesos de cambio ligados a las formas de reclutamiento, de formación, de funcionamiento y, a veces, una modernización del equipamiento, incluyendo los sistemas de comunicación. *Pero no han afrontado, todavía, una reestructuración seria e integral que permita optimizar su misión en beneficio de la comunidad.*



⁶² Elaborado por el Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento CIMA www.cimaiberoamerica.com

Algo similar ocurre con la justicia en donde, de acuerdo a lo que muestra el gráfico, salvo el caso de Uruguay en los demás países la mitad de los habitantes no siente una confianza plena en los magistrados.

De los siguientes, ¿Cuál cree que es el problema más grave en su país?⁶³



De acuerdo con el cuadro precedente la *seguridad y la violencia* figuran en el primer y el cuarto lugar respectivamente de lo que los latinoamericanos consideran el problema más grave de su país. Sin embargo, de acuerdo con los datos recolectados, menos del 30 por ciento de los habitantes de los países de la región piensa que la actuación de sus presidentes ha sido buena o muy buena frente a la problemática.

La marcada ausencia de liderazgo civil en cuanto a la elaboración de *Políticas Públicas* para el sector, genera que aún en aquellos casos de presidentes que presentan altos índices de apoyo a su gestión, la opinión ciudadana sobre el manejo de la seguridad se mantenga baja y escéptica.

Conducida por regímenes de corte netamente presidencialista, la población latinoamericana no avizora que el Poder Ejecutivo sea una fuente

⁶³ Elaborado por el Barómetro Iberoamericano. Mayo-junio 2008. www.cimaiberoamerica.com

idónea dotada de la capacidad necesaria para dar respuesta a los problemas de inseguridad. La consecuencia inmediata de tal percepción es el aumento del descrédito de las autoridades para resolver la cuestión, por limitaciones propias, que genera un ambiente propicio para la elaboración de respuestas circunstanciales, coyunturales y demagógicas que prometen acabar con la delincuencia en poco tiempo, y que hasta ahora sólo han cosechado magros resultados, generando en la ciudadanía una decepción fuertemente crítica.

MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Para que la maquinaria institucional del *sistema de seguridad ciudadana* tenga capacidades reales de responder al fenómeno, es necesario observar la situación de las normas que regulan el sector, su jerarquía, su completitud y también su calidad democrática.

El marco normativo de la seguridad ciudadana en los países de América Latina muestra serias fisuras y debilidades. En primer lugar, sólo la mitad de los países de la región presentan normas marco que establezcan las competencias y funciones de cada institución del sistema, lo que de por sí denota el escaso interés y atención que la problemática ha recibido por parte de los poderes legislativos de la región.

En segundo término, las normas que regulan total o parcialmente el sector no siempre tienen la jerarquía de leyes. En ocasiones el sistema es simplemente regulado por decretos del Poder Ejecutivo, lo que sin dudas es un nuevo indicio de *ausencia de política pública* al respecto. Ausencia que debería convocarnos seriamente a la reflexión.

En tercera instancia, *es clara la ausencia de una tradición de control sobre el Sistema de Seguridad Ciudadana*. En ningún país latinoamericano, la norma marco regulatoria prevé un control fuerte del sistema, y cuando éste se practica, lo es generalmente de modo formal.

Respecto a la distinción entre el *Sistema de Seguridad Ciudadana* y el *Sistema de Defensa Nacional* tan sólo Argentina, Paraguay y México⁶⁴ presentan una separación fuerte entre las áreas del *Sistema de Seguridad*, mientras que Chile, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela no tienen una norma explícita que separe la defensa de la *Seguridad Ciudadana*.

De la información reseñada, podríamos derivar lo siguiente:

- La jerarquía institucional de las instancias de gobierno destinadas a la seguridad es raramente fuerte y consolidada, lo que confirma que son pocos los poderes ejecutivos que cuentan con información actualizada y veraz sobre violencia y delito.
- Los Ministerios del Interior, Gobierno o Gobernación, según el país, no cuentan todavía con personal civil capacitado y necesario, que posea los conocimientos técnicos suficientes que le permitan gerenciar el sistema de *seguridad ciudadana* con solvencia y profesionalidad.
- Los mecanismos de control externo de la *seguridad ciudadana* son particularmente débiles, tanto en lo que se refiere a la participación ciudadana como al control parlamentario. Este último inexistente.

⁶⁴ El Presidente de México, Felipe Calderón, ordenó el desplazamiento a la frontera de 45.000 soldados para fortalecer la labor de la policía. Pero el despliegue del Ejército hasta en las aparentemente tranquilas playas del Caribe no alcanzó a mitigar la creciente ola de violencia criminal exacerbada por la extradición de algunos “*capos*” a Estados Unidos. En México, cualquier elemento de las FF.AA. puede verse involucrado en *Operaciones de Seguridad Interior* y, aunque tanto el Ejército como la Armada cuentan con algunos cuerpos especialmente adiestrados para este tipo de actividades, “*ninguna ley le impide a las FF.AA. la realización de tareas de Inteligencia, entendiéndose que las mismas se llevan a cabo para poder cumplir con las funciones que la ley les impone*”. A propósito de este tema, *El 17 de mayo de 2012 la Justicia mexicana ordenó la detención preventiva de dos Generales del Ejército, sospechados de mantener nexos con el crimen organizado*. La orden fue dictada por la Justicia Federal a pedido de la Fiscalía General contra el General de División @ Tomás Dauahare, Subsecretario de Defensa al inicio de la actual gestión de gobierno, y contra el General Brigadier Roberto Dawe González, que deberán permanecer detenidos por 40 días en el marco de la investigación. Entre las pruebas con que cuenta la Fiscalía contra los dos altos oficiales, están los testimonios de varios procesados en la misma causa, que incluye los de algunos militares. Según datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a fines de 2009 el promedio de secuestros en México fue de 17 por día y el índice de impunidad de los delitos alcanzó el 99 por ciento. Simultáneamente, Joaquín Guzmán Loera, alias “*El Chapo Guzmán*”, “*capo*” del Cartel de Sinaloa, ostentaba un patrimonio estimado en alrededor de 1.000 millones de dólares y encabezaba las listas de personajes multimillonarios e influyentes de las Revistas “*Forbes*” y “*Time*”. Al respecto, el Arzobispo de Saltillo, Monseñor Raúl Vera, *culpó de esta agobiante realidad de “terrorismo puro” a “los políticos que dan soporte al crimen*”.

- En aquellos países que cuentan con más de una agencia policial, *la ausencia de una conducción civil de las fuerzas de seguridad generalmente contribuye a una descoordinación estratégica y a una notoria falta de cooperación operativa de tales fuerzas*. La complejidad es aún mayor en el caso de países federales, donde la colaboración es escasa y la competencia jurisdiccional feroz.
- Salvo los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Perú o Venezuela, en los demás países el control parlamentario es nulo y por ende el rol de los legisladores en discusiones sobre la *seguridad ciudadana* es menor.
- Los sistemas de información son deficientes.
- Prácticamente no existen controles externos del sistema de seguridad y los implementados son laxos.

CONCLUSIÓN

La situación actual de la seguridad latinoamericana muestra la débil capacidad de gestión que tienen los gobiernos, lo que no permite ser muy optimista en el futuro cercano. La región tiene que realizar todavía ingentes y serios esfuerzos para fortalecer su gobierno de la *seguridad ciudadana*, tanto en sus aspectos *estratégicos y políticos* (órgano de conducción de la seguridad), como en los aspectos operativos (dirección de las fuerzas de seguridad); en sus aspectos técnicos (sistema de información) y también en los aspectos relacionados al control externo del sistema de seguridad (escrutinio social y parlamentario). Todo ello resistiendo la tentación de repetir soluciones facilistas ya que *“cuando no se sabe como resolver un problema, nada mejor que vender la ilusión de su solución, y para ello siempre vienen bien las reformas penales”*.⁶⁵

⁶⁵ Erbetta, D.: *“El Riesgo de la Solución Irrisoria. Seguridad Ciudadana y Política Penal”*. En: *“Abogados”*. Revista del CPACF, N° 76. Buenos Aires, mayo/junio de 2004.

CAPÍTULO V

ANTECEDENTES, MODELOS Y PARADIGMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

EL SÍNDROME DE HILLSBOROUGH O IMAGEN DE LA POLICIA INDOLENTE

Paradójicamente, durante los años ochenta, cuando las policías europeas y norteamericanas centraron esencialmente sus esfuerzos en combatir las manifestaciones más radicalizadas del crimen, su imagen se deterioró al ser percibidas como órganos poco eficientes e incluso indolentes.

Al tiempo que algunas ciudades veían descender drásticamente los índices de delitos,⁶⁶ los ciudadanos comunes se sentían cada vez más desprotegidos, el sentimiento de inseguridad aumentaba y las policías no podían adaptarse a la creciente demanda por un modelo de seguridad más próxima, territorializada (*ciudad-vecindario-calle*) e individualizada.

Se manifestó una contradicción de enfoque acerca de la seguridad que impedía que las policías se adaptaran a los nuevos tiempos. En inglés existen dos vocablos que dan cuenta de esta diferenciación: la noción de SAFETY, que conlleva la protección del individuo y su propiedad, opuesta a la de SECURITY, que se relaciona con el mantenimiento del orden público. La primera tiene una carga valorativa liberal que se inicia con la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y que pretendía conciliar la protección del individuo con la libertad. Por el contrario el significado de SECURITY está relacionado con la responsabilidad del Estado por evitar el peligro y las amenazas.⁶⁷

⁶⁶ Se le atribuye equivocadamente al ex Alcalde de Nueva York, “Rudy” Giuliani, haber hecho descender drásticamente los índices delictivos. Sin embargo, este proceso exitoso se inició con anterioridad, y fue a finales de los años 80 cuando la policía neoyorquina conoció los índices más bajos de popularidad.

⁶⁷ En francés existen dos acepciones similares: *Suret  et Securit *. La primera data del siglo XVIII, mientras que la otra pertenece a la segunda mitad del siglo XX.

Durante largos años las policías centraron su accionar desde el enfoque de SECURITY, en esa dirección en abril de 1989 en el estadio de Hillsborough, en ocasión del partido entre Liverpool y Nottingham, la policía encargada de la seguridad, decidió abrir una de las puertas para evitar desórdenes fuera del estadio dado que más de dos mil fanáticos sin entradas pretendían ingresar. El sobrecupo y la muchedumbre pugnando por ingresar por aquel acceso, provocó que muchos espectadores que habían entrado correctamente fueran pisoteados y aplastados. Como resultado de aquella decisión no se produjeron desmanes afuera del estadio pero murieron noventa y seis simpatizantes en su interior. En adelante, el suceso sirvió para graficar el enfoque policial de aquel entonces, cuyos esfuerzos no contemplaban la demanda social ni los aspectos concernientes al entorno más cercano y cotidiano del ciudadano, considerados intereses particulares que implicaban un desgaste innecesario de la organización.

El enorme déficit en la imagen y la eficiencia de las policías llevó a los analistas a implementar tácticas de acercamiento a los vecindarios, introduciéndose como variantes las rondas a pie y el modelo comunitario o de proximidad⁶⁸. Las innovaciones resultaron también ineficientes, mientras se mantuvo el enfoque de orden público sobre el de seguridad ciudadana.

En forma conexas con el “*síndrome de la policía indolente*” se daba otro fenómeno que tenía que ver con la propensión policial de responder exclusivamente a los llamados de urgencia, cumpliendo un papel reactivo. Lanzada hace tres décadas la necesidad de identificar proactivamente los problemas que subyacen en los llamados urgentes, de manera de resolverlos por sectores y con estrategias específicas para cada forma de delincuencia, ha sido un pilar para las reformas implementadas en Estados Unidos.

El perfil de una sociedad constituye otro factor determinante para el diseño de los cuerpos policiales. Así pues se distinguen dos modelos: el de

⁶⁸ La policía japonesa fue una de las primeras en implementar los “*Koban*” (para zonas con alta incidencia delincencial) y los “*Chuzai-sho*” (con baja incidencia delincencial y zonas rurales), que son sistemas integrados de pequeños puestos de vigilancia que mantienen un servicio de asesoría a la comunidad durante las 24 horas.

las “*sociedades de orden*” y el de las “*sociedades de riesgos y amenazas*”. En el primero, orientado al reestablecimiento del orden público, el delito es interpretado como una *anomia*, y la delincuencia es considerada un comportamiento *anti-social* que tiene sus raíces en las dificultades que tienen los individuos para integrarse a la sociedad. Desde esta óptica, la falta de integración amenaza los pilares mismos de la sociedad, de manera que el objetivo principal consiste en resocializar a los trasgresores y los esfuerzos van dirigidos a impulsar la reinserción de los excluidos con la implementación de políticas referidas a la educación y al pleno empleo. Por el contrario en las sociedades de “*riesgos y amenazas*” el quebrantamiento de la ley es una amenaza, la seguridad es percibida como una cuestión de protección y lo que se busca es prevenir el comportamiento juzgado desviado, de manera que los esfuerzos no están dirigidos al que infringe la ley sino a la intervención de los sectores más proclives al delito, implementando acciones disuasivas que desalienten al delincuente potencial, modificando las condiciones de su entorno para evitar ilegalidades.

El síndrome de Hillsborough tiende a exacerbarse en las llamadas “*sociedades de riesgos y amenazas*” como la estadounidense o la británica y no ser muy agudo en las “*sociedades de orden*” como la francesa o la sueca, no obstante en ambos tipos de sociedades el síndrome es importante. Las tendencias modernas en seguridad de las grandes ciudades muestran que los niveles de popularidad de las policías en sociedades juzgadas como más sancionatorias no necesariamente son bajos y que por el contrario otras consideradas más socializantes tienen policías muy desprestigiadas. *No existiría entonces una relación de causalidad entre el perfil de una sociedad y la percepción que tienen sus integrantes respecto de la eficiencia policial.* Todo parece indicar que las estrategias de seguridad interna más recientes y exitosas tienden a considerar la seguridad de los individuos como esencial e intentan por este medio reducir los efectos de la indiferencia policial.

El problema de las policías modernas no necesariamente está relacionado con hacer descender los índices delincuenciales sino en procurar

disminuir el sentimiento y la percepción de inseguridad entre los ciudadanos, y en hacer creíble para los delincuentes la amenaza estatal.

EL MODELO “INMUNOLÓGICO” AMERICANO”

El modelo implementado en los Estados Unidos pretendió elevar las defensas de la comunidad para evitar el surgimiento de la delincuencia. *La estrategia norteamericana en tal sentido, es claramente preventiva-disuasiva* ya que intenta generar un mayor control social de los barrios y vecindarios y a la vez pretende reestablecer el tejido social en un determinado sector para que la misma comunidad actúe como de muro de contención frente a la delincuencia. Éste y otros modelos recientes de *seguridad ciudadana* implementados en los Estados Unidos se han inspirado en el “*Principio de las Ventanas Rotas*” esbozado por Wilson y Kelling⁶⁹ en un artículo que lleva el mismo nombre, en los inicios de los años ochenta (1982).

LA “TEORÍA DE LAS VENTANAS ROTAS”

El principio de las “*ventanas rotas*” constituye una propuesta innovadora que fija su atención en el sentimiento de inseguridad como un fenómeno en sí mismo y como una causa de la delincuencia. De ahí se formula la pregunta: ¿puede una ciudad ser más segura si los índices de criminalidad no disminuyen o incluso aumentan? La respuesta es sí, siempre y cuando el sentimiento de inseguridad disminuya.

⁶⁹ Ambos son criminólogos de la Universidad de Harvard. George L. Kelling, fue contratado como consultor para el Departamento de Tránsito de Nueva York en 1985. En 1990, William J. Bratton fue nombrado Jefe del Departamento de Tránsito de la Ciudad de Nueva York. Bratton describió a George L. Kelling como su “*mentor intelectual*”. Kelling, es graduado de St Olaf College (BA), la Universidad de Wisconsin-Milwaukee (RSU), y la Universidad de Wisconsin-Madison (Ph.D.), es miembro del Instituto Manhattan, Profesor en la Escuela de la Justicia Penal en la Universidad de Rutgers, y compañero en la Escuela de Gobierno Kennedy en la Universidad de Harvard. En la actualidad investiga el cambio organizacional policial y colabora en el desarrollo de programas de prevención de la delincuencia. Su obra de mayor éxito fue “*Brooken Windows*” la cual desarrolló junto a James Q. Wilson lineamientos políticos para el mantenimiento del orden en Nueva York y que devino en una importante disminución del delito. *Arreglando Ventanas Rotas: Restaurando el Orden y Reduciendo el Crimen en Nuestras Comunidades* es un libro de criminología y sociología urbana publicado en 1996, que habla acerca del crimen y las estrategias para contenerlo o eliminarlo de vecindarios urbanos, está basado en un artículo titulado “*Ventanas Rotas*”, de los mismo autores, que apareció en la edición de marzo de 1982 de la Revista “*The Atlantic Monthly*”.

En términos generales, esta concepción otorga a la policía el rol fundamental de fortificar los mecanismos de autocontrol de la colectividad; sin embargo, existen diferentes interpretaciones de este principio y por ende experiencias disímiles de acuerdo al criterio y la ciudad donde fue aplicado.

Para Wilson y Kelling es el sentimiento de inseguridad el que abre el camino a la delincuencia revirtiendo la creencia generalizada que son los actos delictivos los generadores de sentimientos de inseguridad entre la población.⁷⁰ De acuerdo con esta hipótesis, aunque parezca paradójico, *el sentimiento de inseguridad es una situación psicológica de los ciudadanos ligado a una amenaza latente*, que no siempre se relaciona directamente con actos violentos o delictivos. Sostienen los autores que en muchas ocasiones los ciudadanos no han sido víctimas de un delito en años, sin embargo viven con desconfianza, mirando constantemente hacia atrás, resguardándose en sus casas muy temprano, evitando salidas nocturnas, fortificando sus bienes y armándose. Mientras la correlación puede ser negativa entre victimización y sentimiento de inseguridad, parece existir una relación directamente proporcional entre el desorden y la angustia del ciudadano de bien.

De acuerdo con los escritores, el rumor, que contribuye a propagar el terror y el deterioro de la imagen policial, que no brinda las respuestas adecuadas, incrementa la sensación entre la población de que el cuadro de situación no se modificará en lo inmediato y que, por el contrario, se agravará, pues aumentará la delincuencia.

Dicen Wilson y Kelling que un vidrio roto no reparado en un barrio indica que los vecinos se están retirando de allí, porque su calidad de vida se ha deteriorado ostensiblemente por la delincuencia y al mismo tiempo, refleja que ese territorio está fuera de todo control y a merced de los delincuentes.

⁷⁰ Wilson, James Q. y Kelling, George L.: “Ventanas Rotas” En la Revista “*The Atlantic Monthly*”, marzo de 1982. También conocida como *El Atlantic* es una revista literaria/cultural fundada en Boston en el año 1857 por un grupo de escritores tales como Ralph Waldo Emerson, Henry Wadsworth Longfellow, y James Russell Lowell, quien más tarde se convertiría en su primer editor. Originalmente, era una publicación mensual y poseía 425 mil lectores suscritos. En 2006 se publicó diez veces al año y constaba de artículos concernientes a la ciencia política y a asuntos internacionales, así como a críticas literarias.

Ya no es la delincuencia la que genera los sentimientos de inseguridad, sino que son estos últimos los que finalmente la hacen aumentar.

En el fondo, la “*Teoría de las Ventanas Rotas*” constituye una señal indicativa de que los controles sociales comunitarios se evaporaron y el orden convencional desapareció. Los comportamientos de abandono son seguidos por el colapso de los controles sociales y el territorio se hace entonces ingobernable y vulnerable a la llegada de la delincuencia.

Es dable destacar que en ocasiones, al ser interpretada de manera ligera, la “*Teoría de las Ventanas Rotas*” ha sido objeto de simplificaciones y distorsiones que la han vaciado de contenido y han menguado su valor inicial como punto de partida para la construcción de políticas de seguridad ciudadana; por ello para sus autores es oportuno aclarar que su aplicación no implica la represión brutal de cualquier acto menor de incivilidad ni es una herramienta para frenar a los delincuentes menores.

Se cree erróneamente que el principio enunciado le sirvió exclusivamente de inspiración al ex Alcalde de Nueva York y que su puesta en práctica fue la base del descenso espectacular de la criminalidad en esa ciudad durante su administración. Sin embargo el mismo principio ha sido interpretado de manera diferente en otras ciudades norteamericanas con igual o mayor éxito, tal es el caso de la Ciudad de Chicago.

LA DOCTRINA DE LA TOLERANCIA CERO

El problema del delito y de la *seguridad ciudadana* en el campo intelectual ha sido interpretado conceptualmente y resuelto pragmáticamente desde diversas doctrinas sociales y paradigmas académicos. Entre ellos se destaca la “*Doctrina de Tolerancia Cero*”, que postula que son los delitos comunes y no la criminalidad lo que más preocupa a la población. Además, que las infracciones menores no controladas son el punto de partida para delitos más graves, de allí que sostienen que la *tolerancia cero* con cualquier conducta sancionable sería una buena manera de prevenir y controlar el

crimen. Este paradigma supone que si el *riesgo-costo*-de delinquir es mayor que su beneficio, la delincuencia inexorablemente disminuirá.

El método se basa en dos pilares fundamentales, en primer lugar los esfuerzos se dirigen a luchar contra las incivildades menores y los comportamientos antisociales y en segundo término se impide el surgimiento de lugares degradados que carezcan de parámetros normativos, los que se considera serán a futuro espacios propicios para el surgimiento de desórdenes que se presume devendrán en actos delictivos mayores.

Aplicada por Rudolph W. L. Giuliani,⁷¹ en Nueva York fue concebida como una verdadera “*guerra*” contra las marginaciones surgidas en el contexto de la crisis del Estado Social de la postguerra, lo cual trajo aparejada una sobre inversión punitiva para compensar la inseguridad urbana que se desprendía de la desregulación económica y la desinversión social de las políticas neoliberales en linde.

ANTECEDENTES DE LA DOCTRINA DE TOLERANCIA CERO

Los antecedentes de esta línea de pensamiento se remontan a George Gilder⁷² quien en 1981 afirma en *Welth and Poverty* que la miseria se debía a los desordenes familiares de los pobres que se alimentaban de la ayuda social. En 1984 Charles Murray del *Manhattan Institute* escribe y publica su *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*⁷³, obra donde la principal hipótesis afirma que la generosidad de la política de ayuda a los pobres sería causa del aumento de la pobreza, su pensamiento lo completa

⁷¹ Rudolph William Louis “*Rudy*” Giuliani, político republicano nacido en mayo de 1944; en Brooklyn, Nueva York, conocido por haber sido Alcalde de esta ciudad durante el período comprendido entre los años 1994 y 2001. Su rol de líder y su actuación pública en los días posteriores a los atentados del “11-S”; llevaron a la Revista “*Time*” a entronizarlo como el personaje del año (2001), y a ganarse el apodo de “*El Alcalde de America*”.

⁷² Gilder, George: “*Welth and Poverty*” (Riqueza y Pobreza 1981). Nueva York, Basic Book, 1981. En esta obra Gilder se propuso mostrar el origen de la pobreza. Considera que la falta de oportunidades, educación, pertenencia a una raza o nacionalidad no son causa o determinante de la pobreza. La clave para comprender la pobreza estaría en la actitud hacia el trabajo y el futuro y en la estructura familiar. El autor afirma que la miseria se debía a los desórdenes familiares de los pobres alimentados por la ayuda social.

⁷³ Murray, Charles *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. Manhattan Institute. N.Y.,The Free Press, 1984.

en 1994 con Richard Herrnstein en *The Bell Curve, Intelligence and Class Structure in American Life*,⁷⁴ donde postulan que las diferencias cognitivas de los individuos son las causas de las desigualdades sociales y raciales.

Uno de los máximos exponentes de la *doctrina de tolerancia cero* es William Bratton⁷⁵, el ex jefe de la Policía de Nueva York durante parte de la Alcaldía de Rudolph Giuliani. Bratton dijo que el método aplicado en Nueva York es transferible a otras ciudades del mundo y argumentó que su éxito esta emparentado con el fuerte control local de la policía encabezado por los intendentes, aunque reconoció que existen diversas idiosincrasias.

Bratton sostuvo que *es obligación de los gobiernos democráticos brindar seguridad a la población y que si las calles no son seguras los gobiernos están fallando*. Su tesis se basa en un trabajo mancomunado entre comunidad-policía para que esta responda a las necesidades de la gente, la identificación de las causas que llevan al desorden social y la prevención del delito. Según esta postura para lograr un accionar conjunto entre la sociedad y las autoridades policiales es fundamental la descentralización de la policía.

Aplicando esta política, en una década descendieron en Nueva York un 50 por ciento los delitos y un 70 por ciento los homicidios. Hay quienes sostienen que la disminución de la delincuencia conlleva un crecimiento y desarrollo económico social. Según Bratton a partir de la aplicación de este método se multiplicaron puestos de trabajo, aumentó la afluencia de turistas y se produjo un superávit en los ingresos impositivos.

CRÍTICA A LA DOCTRINA DE TOLERANCIA CERO

Los antecedentes de la crítica a la *tolerancia cero*, para comprender el delito y criticar sus formas de controlarlo están en la tradición de la criminología crítica de los años setenta, primero desarrollada por la Escuela de Chicago en la primera mitad del siglo pasado y luego en Inglaterra,

⁷⁴ Herrnstein, Richard. *The Bell Curve, Intelligence and Class Structure in American Life*. N.Y.,The Free Press, 1994.

⁷⁵ En la exposición brindada en abril de 2000 en el Honorable Consejo Deliberante de la Ciudad de La Plata, sostuvo que *“la desocupación no está relacionada con el delito”* y agregó: *“la causa del delito es el mal comportamiento de los individuos y no las consecuencias de sus condiciones sociales”*.

(Taylor, Walton y Young, 1973). Desde Francia ha surgido la crítica más radical al paradigma de la *tolerancia cero* ante el delito con la formación en 1998 del *Grupo Raison d'Agir*, (razones para la acción o acción fundada), un grupo de intelectuales y académicos liderados por Pierre Bourdieu, se propusieron con investigaciones rigurosas y discursos científicamente fundados controvertir los postulados neoliberales dominantes en la economía y los medios de comunicación, con autonomía frente al sistema institucional y político para restaurar el debate político sobre los asuntos públicos.

Sobre la *Seguridad Ciudadana* en los tiempos actuales, Pierre Bourdieu había expresado: *"no se puede jugar con la ley de la conservación de la violencia: toda violencia se paga y, por ejemplo, la violencia estructural ejercida por los mercados financieros, en la forma de despidos, pérdida de seguridad, etc., se ve equiparada, más tarde o más temprano, en forma de suicidios, crimen y delincuencia, adicción a drogas, alcoholismo y un sinnúmero de pequeños y grandes actos de violencia cotidiana"*.

Otro ataque contundente a la *tolerancia cero*, desde la perspectiva pragmática en la cual precisamente quiere sostenerse este método, es la de Adam Crawford⁷⁶ quien sostiene: *"el concepto de tolerancia cero, es una designación errónea, no implica la rigurosa aplicación de todas las leyes, que sería imposible -por no decir intolerable- , sino más bien una imposición extremadamente discriminatoria contra determinados grupos de personas en ciertas zonas simbólicas. ¿Dónde esta la "tolerancia cero" de los delitos administrativos, el fraude comercial, la contaminación ilegal y las infracciones contra la salud y la seguridad? En realidad, sería más exacto describir las formas de actividad policial realizadas a nombre de la "tolerancia cero" como estrategias de "intolerancia selectiva".⁷⁷*

⁷⁶ Crawford, Adams: Es Profesor de Criminología y Justicia Criminal en la Escuela De Derecho y Universidades de *Warwick* (Derecho y Sociología) y . También posee un Doctorado de la *De* Ha publicado extensamente en el campo de la prevención del delito, la policía, la política de justicia penal y la justicia restaurativa. Ha realizado con éxito estudios de evaluación de alto perfil en ámbitos de la prevención de la delincuencia, la seguridad de la comunidad, las víctimas de la delincuencia, la policía y la justicia juvenil.

⁷⁷ Crawford, Adams: *"Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices"*, Londres, Longman, 1998, pág. 155.

Desde América Latina la crítica a la instalación pragmática y comercial de la tolerancia cero fundada en la manipulación mediática del miedo ha sido sucintamente planteada así: *"El miedo es la materia prima de las prósperas industrias de la seguridad privada y el control social. Una demanda firme sostiene el negocio. La demanda crece tanto más que los delitos que la generan, y los expertos aseguran que así seguirá siendo. Florece el mercado de las policías privadas y las cárceles privadas, mientras todos, quien más, quién menos, nos vamos volviendo vigilantes del prójimo y prisioneros del miedo"*.⁷⁸

Cabe señalar que como en el caso de Nueva York, la baja en la criminalidad también se dio en otras ciudades americanas que no adoptaron la *"tolerancia cero"* y establecieron relaciones estrechas con los habitantes. En San Francisco, una política de orientación a los menores infractores hizo disminuir las entradas en reformatorios, al tiempo que la criminalidad violenta disminuyó en un 33 por ciento entre 1995 y 1999; en tanto que la disminución en Nueva York, en el mismo período, era tan solo de un 26 por ciento.⁷⁹

Dicen los detractores de la *"tolerancia cero"* que parece excesivo atribuirle a una *estrategia* basada en un principio nunca comprobado empíricamente (*las ventanas rotas*) un éxito al que también favorecieron otros factores, como el aumento en la cantidad de efectivos policiales, el incremento significativo que se le dio al presupuesto de la policía y el hecho fáctico que demuestra que durante la década de los noventa la ciudad de Nueva York tuvo un fuerte crecimiento económico que generó mejores posibilidades de empleo y significativos incrementos en las remuneraciones, factores que impidieron que los jóvenes cayeran en la delincuencia.

⁷⁸ Galeano, Eduardo: *"La Industria del Miedo"*, En *"Patatas para arriba La Escuela del Mundo al Revés"*.1998. Representa un exámen sobre la realidad de Latinoamérica. El libro está concebido como una novela que cuenta cómo una región tan beneficiada por la naturaleza ha sido no solamente esquilada -cuando era colonia por los españoles y luego por las Potencias de Occidente durante su vida republicana- sino que, además, no ha podido encontrar aún su destino y con él una mejor suerte.

⁷⁹ Wacquant, Loic: *"Las Cárceles de la Miseria"*. Editorial Manantial, Buenos Aires, 2000.

El “*modelo tolerancia cero*” aplicado en Nueva York, constituyó una aproximación conservadora a la problemática del crimen que vio en el encierro masivo y la detención por actos menores cuatro beneficios básicos:

- Transmitir un sentimiento de retribución a la sociedad.
- Disuadir a los delincuentes activos y potenciales.
- Rehabilitar en la cárcel a los infractores.
- Incapacitar al delincuente para que no reincida en el delito.

Entre 1997-1998 fueron interpelladas 45 mil personas dando lugar a 9.500 arrestos, y mientras en 1997 el número de reclusos en las cárceles de la ciudad era de 19.200, un año más tarde llegaba a los 133.300.⁸⁰

No obstante lo descrito, el caso de San Francisco echa por tierra la relación inversamente proporcional entre el mayor número de detenciones y la disminución de los índices delincuenciales. En la década del noventa San Francisco tuvo la mejor evolución contra el delito y se ubicó por encima del promedio de las diez mejores ciudades de Estados Unidos; así, mientras el promedio nacional registraba una disminución del crimen del orden del 30 por ciento entre 1990 y 1998; en San Francisco se ubicaba en el 38 por ciento. Contrariamente al caso puntual de Nueva York, su política se alejaba de los arrestos y encarcelamientos masivos poniendo su acento en la implementación de estrategias relacionadas con la resocialización y educación de los más jóvenes para evitar que cometieran acciones ilegales. Las estadísticas nos indican que en el período comprendido entre 1993 y 1998, el número de arrestos en San Francisco disminuyó un 67 por ciento.⁸¹

LA POLICÍA COMUNITARIA EN CHICAGO

⁸⁰ En este aumento considerable de arrestos pudo haber contribuido la mayor severidad de los jueces y tribunales a la hora de aplicar las penas, la baja en la edad de imputabilidad penal de los menores y la aplicación de la norma “*Three strikes and youre out*” que condena a largas penas, incluso a cadena perpetua, a aquellos infractores que hayan cometido tres o más delitos, incluyendo a los menores.

⁸¹ Fuente FBI: “*Uniform Crime Reports*”, 1990 – 1998. Offenses Known to Police.

En Chicago aplicaron el “*principio de las “ventanas rotas”*” de manera diferente a los neoyorquinos, si bien se mantuvo su esencia (*cuando la comunidad abandona su entorno esta dando señales inequívocas de su vulnerabilidad*), la interpretación dada fue diferente. En este caso la policía buscó organizar a los vecinos para que sean ellos mismos quienes se preocuparan por la seguridad y la infraestructura del barrio. Esta estrategia se puso en marcha en momentos en que la policía de Chicago afrontaba una crisis de legitimidad y la ciudadanía veía con preocupación el aumento de los índices delictivos. La implementación de los “*beat meeting*” y de los “*problem solving*” ilustra cabalmente cual fue el rol que se le otorgó a la policía.

Los *beat meeting* son reuniones de la policía con la comunidad, en donde se establecía una relación fuerte entre los uniformados y los habitantes, con el objetivo de buscar soluciones para evitar la degradación del espacio público y el abandono de los controles. Se trataba de elevar la calidad de vida del barrio con todas las particularidades propias de cada sector. La policía de Chicago modificó la distribución de sus efectivos en el territorio, dividió los veinticinco distritos que componen la urbe en doscientas setenta y nueve *fracciones o beats*, cada una de las cuales contaba con alrededor de nueve mil habitantes. Esta táctica permitió que los policías allí asignados desarrollaran un mayor conocimiento y sensibilidad para identificar los retos y preocupaciones de la porción de territorio asignado.

En cada fracción de territorio se desarrollaba semanalmente una reunión de la que participaban los habitantes y representantes de la policía. Luego de las primeras experiencias, realizabas en un lugar convencional, se añadió la participación de un facilitador civil que terciaba entre las partes. Los encuentros se dividían en dos fases, una dedicada al tratamiento de los *asuntos viejos (old business)*, en la cual se hacía una revisión de los problemas señalados por los habitantes en reuniones anteriores, se daba cuenta de las acciones emprendidas para corregirlos y los resultados obtenidos, y en la segunda fase, se abordaban los *asuntos nuevos (new business)* invitando a los vecinos a señalar cuales eran las nuevas

dificultades que perturbaban al barrio o sector.⁸² Esta fórmula resultó muy exitosa ya que permitió resolver los inconvenientes más acuciantes de la comunidad y, al mismo tiempo, modificar la imagen negativa de la policía, permitiendo a la ciudadanía ejercer el control efectivo de la misma.

Con la práctica del *community problem solving*⁸³ se pretendió que la Policía y la comunidad, de manera mancomunada, identificaran y resolvieran los inconvenientes de cada sector. Su originalidad residió en que no se consideraron los problemas de manera aislada, sino que se los agrupó para determinar, entre todos, las infracciones o actos delictivos respondían a causas comunes. Habitualmente se realizaba un análisis de tres elementos conexos a saber: el autor del delito; la víctima y el lugar donde se cometió la infracción; partiendo de la premisa que la única forma de limitar los escenarios potenciales para la comisión de delitos era mantener una persistente ofensiva sobre las tres aristas que conformaban la problemática. Esta visión sustentaba la hipótesis que la sola acción táctica de la policía sobre los malhechores no era suficiente para contrarrestar el delito, sino que debía ser completada con la intervención comunitaria activa para evitar el abandono del espacio público, la falta de alumbrado en las calles o la indolencia de los vecinos frente a actos antijurídicos, dado que de lo contrario al delincuente aprehendido le seguirían otros que igualmente delinquirían.

EL MODELO EUROPEO CONTINENTAL

Si bien el modelo de seguridad ciudadana europeo es preventivo como el americano, su objetivo no es combatir el mal sino impedir su surgimiento. Basado en premisas de solidaridad, parte del principio de que el delito es una situación de desocialización y a tal fin diferentes entidades del Estado concurren para reducir las causas que producen malestar entre los individuos y sentimientos de abandono de manera de evitar o reducir el riesgo de desviaciones o la comisión de incivildades. Las instituciones del

⁸² Incluso se institucionalizó un número telefónico paralelo al 911 que recepcionaba, de manera alternativa, todo tipo de quejas dando la sana impresión de que los ciudadanos podían dirigirse a la Policía para algo más que las simples denuncias contra la delincuencia.

⁸³ Su significado es herramienta para la solución de problemas de la comunidad.

estado intervienen en los lugares más difíciles para mejorar las condiciones y la calidad de vida de quienes allí habitan.

El Estado tiene un rol anterior a la prevención del crimen en la medida en que trata de dirigir sus tácticas al nacimiento mismo del problema social para impedir el surgimiento del delito. Esto implica que las agencias actúen de manera coordinada para contrarrestar los problemas sociales mucho antes de que se vuelvan el germen de la delincuencia. En definitiva, *mientras la estrategia inmunológica americana de la solidaridad representa un combate, el modelo profiláctico europeo es una cuestión de Estado.*

En Europa la seguridad es considerada una atribución tradicional del Estado que no ha sido puesta en duda o cuestionada hasta la fecha, por lo tanto en este modelo la policía no busca apoyarse en la comunidad, el ciudadano común no es invitado a hacer las veces de policía ya que esta práctica es considerada una desviación peligrosa hacia la posible formación de organizaciones paramilitares o bien hacia la privatización de la justicia.

La estrategia europea se caracteriza por buscar la solidaridad por medio de una respuesta convergente entre la formalización de la cooperación y una responsabilidad creciente de las localidades. Verbigracia en los Contratos Locales de Seguridad franceses (CLS), las entidades del Estado acuerdan mejoras mancomunadas, resultando extraño que participe directamente la ciudadanía. Estos contratos dan el marco de colaboración entre operadores y productores de la seguridad en la localidad y son la piedra angular de la política de seguridad francesa.

Sobre la base de este entendimiento interinstitucional se ha llevado a cabo una descentralización creciente invitando a grupos de ciudadanos a proponer los objetivos esenciales de las políticas de seguridad, pero nunca a implementarlas. Otro ejemplo del modelo continental europeo es Italia, donde la tendencia reciente la constituye la firma de protocolos de entendimiento. Al respecto, Turín ha resultado ser una de las ciudades precursoras en la materia y cuenta con más de setenta protocolos que coordinan competencias

de Alcaldes y Prefectos. Los protocolos son verdaderos contratos que establecen una partición estricta de atribuciones y tareas entre las comunas y el Estado. Mientras las primeras tienen a su cargo la rehabilitación de los barrios y la ayuda a las víctimas, la Alcaldía busca la cooperación institucional y financiera involucrando en esa labor a la Iglesia, considerada la institución líder en la vida asociativa de las ciudades. En su concepción, el protocolo de entendimiento prevé la creación de observatorios locales de seguridad que establecen diagnósticos compartidos de suma utilidad para la planificación y como instrumento de comunicación hacia la opinión pública.

Resulta oportuno mencionar que el modelo europeo continental de seguridad ha evidenciado algunos defectos que no han permitido su pleno funcionamiento. En Francia, hay casos en que los CLS son firmados pero no cumplidos, han caído en desuso o bien transcurren años hasta ver resultados tangibles. Un ejemplo gráfico lo constituye el reclamo del ciudadano galo para que se de rápida solución a las dificultades de integración que tiene una importante porción de la población de origen magrebí, pero de nacionalidad francesa, que vive hacinada en los suburbios de las megalópolis cometiendo incivildades reiteradas, como actos de protesta contra una sociedad y unas instituciones que no le han querido abrir sus puertas de forma sincera.

Estos actos han generado un rechazo de vastos sectores de la sociedad francesa que agudiza la falta de integración social de estos jóvenes, generando un círculo vicioso a los que los CLS no han podido dar respuesta, situación que ha sido capitalizada políticamente por la extrema derecha, que mantiene la idea de *“la preferencia nacional”*, entendiéndose que los beneficios vayan primero a los franceses y luego a los extranjeros.⁸⁴

EL MODELO BRITÁNICO

En apariencia, el sistema más exitoso ha sido el *modelo británico*, considerado intermedio entre el europeo continental y el norteamericano. Del

⁸⁴ El representante extremo de esta ideología ha sido Jean Marie Le Pen, quien en sus afiches de campaña expresaba que *“tres millones de desempleados son tres millones de inmigrantes que sobran”*.

modelo americano los británicos han centrado su atención en asegurar los lugares, estrategia similar a la premisa estadounidense de zonas ocupadas, que *busca tener una presencia activa e institucional en los barrios e igualmente y basados en la ley (Crime and disorder act)*, han creado las células (*Anti Social Behaviour Unit*,⁸⁵) que tienen por finalidad contrarrestar expresiones de incivildad como hace el modelo americano: *tolerancia cero*.

Los ingleses comparten la idea de que los ciudadanos deben tomar en sus manos la seguridad. De ahí la consolidación de los programas de auto-vigilancia vecinales. Existe un intercambio constante de información entre la policía y el sector privado de los comerciantes. Los encargados de la seguridad en los centros comerciales tienen contacto radial permanente y patrocinan un sistema exterior de cámaras controlado por la policía.

Del modelo europeo continental los ingleses han seguido la pauta del “*partnership*”⁸⁶ y la descentralización con participación creciente de actores privados, como cámaras de comercio y las asociaciones de comerciantes. La política de seguridad es concebida por las autoridades locales en cada jurisdicción. La ley “*Crime and Disorder Act*” sobre la seguridad de las comunidades promulgada en 1998; traslada la responsabilidad y profundiza la cooperación entre los diferentes actores, públicos y privados e incentiva la consulta a organismos y asociaciones locales para establecer estrategias locales a seguir en materia de prevención de la delincuencia y de solución pacífica de problemas sociales. En tal sentido, la experiencia lograda en Liverpool goza de un importante reconocimiento por haber incluido, en la etapa de planificación de las políticas de seguridad, a actores tan disímiles como los son las universidades, los bomberos o la policía de tránsito.⁸⁷

LA GESTIÓN DE RIESGO

⁸⁵ Organizaciones civiles que tienen el objetivo de trabajar con las autoridades nacionales y locales para erradicar los comportamientos antisociales en la población. Estos comportamientos pueden incluir el vandalismo, los excesos de ruido y verbales, las infracciones de tránsito, y *el uso y abuso de droga*.

⁸⁶ *Partnership*, término utilizado como sinónimo de asociación para la búsqueda de soluciones.

⁸⁷ Beck, Ulrich: “*La Sociedad del Riesgo Global*”. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.

El investigador alemán Ulrich Beck fue quien le dio arranque al tema de la *gestión del riesgo* con sus indagaciones sistemáticas recogidas en su obra *“La Sociedad del Riesgo”*.⁸⁸ Recientemente nos ha aportado nuevos elementos para una *teoría de la sociedad del riesgo global*, donde parte desde el siguiente descubrimiento de Thomas Hobbes: *“la sospecha de que quienes amenacen el bienestar público y los encargados de protegerlo quizás sean idénticos”*.⁸⁹

Al respecto, dice el autor: *“en su fase incipiente, difícil de localizar, los riesgos y la percepción de los riesgos son consecuencias no deseadas de la lógica de control que domina la modernidad. La construcción de la seguridad y el control que ha dominado el pensamiento (social) y la acción (política) en la primera etapa de la modernidad se está haciendo ficticia en la sociedad del riesgo global”*.⁹⁰

Según Beck la instalación del riesgo impide la acción proactiva: *“Los riesgos únicamente sugieren que no habría de hacerse, no qué se debería hacer. En la medida en que los riesgos se convierten en el contexto omnicomprendido desde el que se percibe el mundo, la alarma que provocan crea una atmósfera de impotencia y parálisis. No existen prescripciones respecto a como actuar en la trampa del riesgo, pero existen reacciones culturales sumamente antitéticas (dentro y fuera de Europa)”*.

En la respuesta a estas y otras preguntas acuciantes Beck afirma: *“exploro las formas en las que la virtualidad, el devenir real de peligros, riesgos e incertidumbres fabricadas a gran escala desencadenan una dinámica de cambio cultural y político que socava las burocracias estatales, desafía el predominio de la ciencia y rectifica las fronteras y líneas de enfrentamiento de la política contemporánea”*.⁹¹ De esta forma, los peligros,

⁸⁸ Beck, Ulrich: *“La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad”*. Barcelona; España. Paidós, 1998, pág. 43.

⁸⁹ de Rementería, Ivan: *“Los Actuales Paradigmas sobre la Seguridad Ciudadana”*. En *La Gestión del Riesgo*. El autor es miembro de la Corporación Ciudadanía y Justicia, y Vicepresidente de la Red chilena de reducción del daño.

⁹⁰ Beck, Ulrich: Op. Cit., pág. 45.

⁹¹ Beck. Ulrich: Op. Cit., pág. 65.

entendidos como socialmente contruidos y “*casi sujetos*” producidos, son un “*actor*” poderoso e incontrolable que deslegitima y desestabiliza las instituciones estatales con responsabilidad de control de la contaminación en particular y la seguridad pública en general. Los propios peligros desbaratan los intentos de control de las élites institucionales y de los expertos. Las “*burocracias de evaluación de riesgos*” disponen de rutinas de negociación desgastadas. Utilizando la brecha entre impacto y conocimiento, los datos se pueden esconder, negar y distorsionar. Se pueden movilizar contra argumentos. Se pueden elevar los niveles máximos permisibles de aceptación. Se puede presentar como villano al error humano en lugar del riesgo sistemático. En estas batallas las victorias son transitorias y la derrota es probable o posible, porque se libran con protestas decimonónicas de seguridad en una sociedad del riesgo global en la que estas promesas están vacías y han perdido su capacidad de convicción. La naturaleza de los peligros, es demostrada en todas partes y para todos los que deseen y tengan interés en verlo. La sociedad del riesgo global y sus contradicciones políticas y culturales no se pueden explicar ni entender en términos de la gestión premoderna de los peligros y amenazas. “*Ello no supone negar, naturalmente, que tanto políticos como expertos técnicos y legales puedan aprender de los sumos sacerdotes de épocas anteriores como gestionar los demonios de peligros socialmente explosivos*”.⁹²

EL MODELO DE LOS HÁBITOS SALUDABLES

Este modelo implementado como *estrategia de seguridad* en ciudades de países en vías de desarrollo, ha pretendido generar hábitos sociales que limiten la posibilidad de que un individuo pueda cometer un acto violento. Haciendo una analogía con la ciencia médica así como un paciente que tiene problemas con su presión arterial debe cuidar sus prácticas de alimentación y dejar de fumar para evitar un ataque, de la misma forma el “*modelo de los hábitos saludables*” señala que se deben restringir ciertos comportamientos que pueden ser dañinos para la convivencia social.

⁹² de Rementería, Iván: Op. Cit., pág. 4.

Esta propuesta parte del principio de que la delincuencia y los actos violentos son facilitados por factores externos que si bien por si solos no constituyen conductas antijurídicas, inducen al delito o bien lo hacen crecer exponencialmente. La táctica entonces implica restringir los comportamientos accesorios o facilitadores del delito, incluida su apología.

Luego de un estudio realizado en la ciudad de Bogotá, se comprobó que el consumo de alcohol unido a la portación de armas eran factores de riesgo que aumentaban las probabilidades de ocurrencia de actos delictivos, acciones que a simple vista no se encontraban fuera de la ley de aquel país e incluso eran prácticas ampliamente aceptadas por la sociedad, pero que sumadas influían en el aumento de la comisión de delitos. Se recomendó la restricción de portar armas el fin de semana, el cierre de bares y discotecas a horas más tempranas y el establecimiento de un virtual toque de queda para los menores, con el fin de evitar la delincuencia juvenil y el vagabundeo.

El enfoque de este método no prohíbe conductas de manera draconiana, sino que simplemente busca limitar, concienciar y sensibilizar al ciudadano. En efecto, se cree que una prohibición total puede generar un efecto indeseado de rechazo y una incitación no querida a transgredir la prohibición. Se trata de ponerle freno a la agresividad diaria del ciudadano común provocada por el estrés acumulado en las grandes urbes, mediante la implementación de políticas de mediación entre vecinos con participación de jueces de paz, para la resolución de disputas de menor cuantía.

Desde el punto de vista económico esta estrategia es más apropiada para países en desarrollo ya que su implementación conlleva una carga económica menor a la requerida para la puesta en marcha de otros sistemas de *seguridad ciudadana*. El rol de la policía es el de controladora de las contravenciones, mediadora en los conflictos que se susciten entre vecinos y promotora de ciertos hábitos de convivencia. Su misión cobra importancia al tiempo que deja de ser represiva para constituirse en una especie de alerta temprana ejerciendo de esta manera un control ex ante.

Lamentablemente, hasta el presente, este tipo de políticas han quedado ancladas en el concepto de seguridad como sinónimo del orden público y por tal motivo se coloca más el acento en las estadísticas que en los sentimientos de inseguridad que padece la población, erosionando con ello la imagen de las autoridades y especialmente la de la policía.

LA REVOLUCIÓN SILENCIOSA DE LA POLICÍA

No existe evidencia empírica que demuestre una relación causal entre la implementación de las reformas enumeradas precedentemente y la disminución de la criminalidad. Tal vez estas estrategias deban parte de su éxito a la transformación y modernización de las organizaciones policiales que las acompañaron y que no tuvieron la misma repercusión mediática.

En efecto todas las estrategias implementadas para contrarrestar la inseguridad no fueron autosuficientes, sino que necesitaron del apoyo de una revolución silenciosa que se operó en los cuerpos policiales en términos de gestión y organización, exigiendo a los uniformados a interpretar a sus nuevos socios, a modernizar su labor y su organización y a adoptar formas de gestión empresarial con el objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia de sus tareas, de servicio y soporte a la comunidad.

Se podría decir que este fue el punto de partida para la aplicación de medidas tendientes a evaluar la gestión policial, hecho que en la actualidad es ampliamente aceptado.⁹³ Uno de los primeros elementos instaurados en la modernización de las policías del mundo ha sido una evaluación individual del desempeño de los uniformados a través de diferentes modalidades, como la comparación en términos de eficiencia en unidades de la misma fuerza que actuaran en condiciones similares, estableciendo resultados anuales del desempeño por unidad que son de fácil consulta para todas las autoridades.

⁹³ La Policía en el Reino Unido, por ejemplo, inició una vasta transformación pasando de una noción de “*Administration*” a una de “*Management*”, que involucraba formas de gestión propias del sector privado pero aplicadas al sector público. En Nueva Cork, la policía fue sometida a un proceso de reingeniería que contempló esencialmente cuatro aspectos: *gestión por objetivos, descentralización, responsabilización y comunicación.*

En el mismo sentido la policía de Nueva York creó el sistema COMPSTAT (*Computerized Análisis of Crime Strategies*) que permitió disponer en tiempo real de los principales indicadores sobre criminalidad. Este sistema se convirtió en herramienta idónea para evaluar el grado de eficiencia de las diferentes unidades y circunscripciones de la ciudad y de algún modo se constituyó en un *gráfico online* de lugares donde se cometían mayor cantidad de delitos, y de cuales eran las unidades más eficaces para neutralizarlos. El procedimiento culminaba con una reunión mensual entre el Comandante y sus colaboradores en la que daban cuenta de las tácticas aplicadas y los resultados obtenidos, realizando una exhaustiva evaluación de los desempeños individuales y la eficiencia lograda en cada sector.

La modernización de los cuerpos policiales no solo ha contemplado el monitoreo de sus acciones sino también el control mediante auditorías externas que inclusive han abarcado a la subcontratación de actividades que no son propias de la función policial, como por ejemplo el mantenimiento de vehículos y el cuidado de las jefaturas, estaciones o comisarías.

Otro aspecto de estas reformas es el aplanamiento de las estructuras organizacionales y la descentralización para reducir la burocracia jerárquica y el letargo. Con ese fin se suprimieron varios niveles medios y altos de la estructura institucional recortándose la cadena jerárquica y haciendo recaer la responsabilidad en unidades más pequeñas y cercanas a los vecinos. Así, las unidades propusieron sus planes de acción y establecieron sus propios objetivos sin necesidad de consultar otros niveles. *La desburocratización redundó en un accionar más ágil y dinámico de la función policial.*

Se constituyeron nuevos sistemas de manejo del recurso humano y los presupuestos y el aspecto financiero se relacionaron directamente con las necesidades de diferentes localidades. A la hora de realizar la planificación estratégica se dio intervención a la comunidad, identificando prioridades e intereses. A través de consultas periódicas a los vecinos se pudo ligar el proceso de formulación de políticas policiales locales con el presupuesto y la

planificación estratégica; a ello se implementaron sondeos periódicos que permitieron tener una idea clara de la imagen de la policía, lo que contribuyó a la elaboración de estrategias de marketing público.

Todo lo enumerado precedentemente fue acompañado por un cambio organizacional y una transformación cultural en términos de recursos humanos. En la policía de Nueva York, por ejemplo, se operó una profunda transformación de la cultura profesional de los uniformados, quienes fueron mejor seleccionados y formados, se amplió la diversidad de género, cultura y etnia, se inculcaron con mayor severidad valores éticos y morales y se les infundió un mayor sentido de pertenencia y amor por la institución. Adicionalmente se procuró eliminar la cultura del papel y el formalismo, generando mayor responsabilidad y alentando autonomía en las decisiones.

CONCLUSIÓN

Las reformas más importantes de la nueva gestión pública implementadas en las policías del mundo pusieron a jugar un conjunto concomitante de elementos a saber: *la gestión por resultados, el abandono de lo procedimental, definición de métodos de control y evaluación, participación creciente del recurso humano en todos los niveles decisorios, la adopción de las nociones de “cliente” y “calidad de servicio”; la reestructuración de la organización aligerando las jerarquías, la racionalización de los costos, la utilización de indicadores de gestión y la descentralización en términos de planificación e implementación de acciones tácticas.* Estas tendencias de *seguridad ciudadana* apuntan a crear mayor tejido social y restablecer el control de las comunidades sobre sus barrios, no obstante que existen diferencias sustanciales sobre la forma en como se concibe la construcción de este entramado social.

CAPÍTULO VI

CONSTRUYENDO UN NUEVO PARADIGMA

Para abordar este tramo del estudio hemos recurrido a la interesante hipótesis desarrollada por Diego Gorgal en el capítulo 10 del libro *“Seguridad y Defensa en el Cono Sur”*; en la que sostiene que el incremento y complejización en el nivel del delito y la violencia y la creciente vulnerabilidad que los países latinoamericanos presentan ante las *“nuevas amenazas”*, son fenómenos que responden a la baja calidad de las instituciones del Estado.⁹⁴

Esta perspectiva, que tiene como objetivo central contribuir a la formulación de un nuevo paradigma que supere los enfoques tradicionales elaborados antes de la década del 90, considera como centro de gravedad del problema de la seguridad al Estado, y puntualmente, a su baja calidad institucional, lo cual considera un rasgo común de los países de la región.

Gorgal sostiene que *el proceso de deterioro de las capacidades estatales se produce en forma concomitante con el incremento en los niveles de delitos y violencia y de la operatividad creciente de las nuevas amenazas*. Cuando estos dos fenómenos comienzan a consolidarse, refuerzan el proceso de deterioro del Estado cual círculo vicioso, gestándose lo que la doctrina comienza a identificar como Estados *“fallidos”*,⁹⁵ situación que atenta contra el normal ejercicio de una de sus funciones básicas e indelegables: la protección de los ciudadanos.

⁹⁴ Gorgal, Diego Pablo: Licenciado. Autor de *“Seguridad Regional, Seguridad Interior y Seguridad Ciudadana”*. En Stanganelli, Isabel. *“Seguridad y Defensa en el Cono Sur”*. Ed. Caviar Bleu, Cap. 10, págs 283 a 369, año 2005. El citado autor es el actual Subsecretario de Modernización del Estado del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y ex Secretario de Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁹⁵ Estados fallidos: Estados con problemas estructurales para velar por el cumplimiento de la ley en todo su territorio, en todos los grupos sociales bajo su jurisdicción y en todos los sectores funcionales de la sociedad, (verbigracia Haití).

De los paradigmas en pugna el autor utiliza para su estudio una perspectiva que podría denominarse integral. La misma pretende ser una superación de los estudios realizados por los premios Nobel Gary Becker (1968) y George Stigler (1970) que desarrollaron la “*escuela económica del crimen*”, la cual ha realizado un importante aporte en la identificación de ciertas variables asociadas con la evolución de la actividad criminal, midiendo su peso explicativo mediante modelos econométricos, lo cual constituye una contribución fundamental dado que le permite al decisor político delinear cursos de acción operando sobre aquellos factores que generan comportamientos delictivos.⁹⁶

De acuerdo con esta visión al ser el delito un fenómeno social, reconoce múltiples causas. En este sentido, sostiene esta teoría, que deben diferenciarse los **factores determinantes** de los **factores condicionantes** de la actividad criminal, considerando que **el único factor determinante** de la actividad criminal es la voluntad libre de ciertos individuos que adoptan determinados comportamientos tipificados como delitos por la ley penal. No obstante, continúa, esta libertad no se ejerce en el vacío, sino en un medio social que condiciona las elecciones de dichos individuos. Es aquí cuando aparecen los **factores condicionantes** de la actividad criminal que obran, según el paradigma integral, como incentivos, barreras o costos de ella. Dichos factores condicionantes pueden agruparse, según su naturaleza y modo de operar sobre el nivel de delito, en:

- **Factor socioeconómico:** los ciclos económicos, el desempleo en grupos vulnerables y la desigualdad social son variables fuertemente asociadas a aumentos o disminuciones en el nivel agregado de delito. Estas variables obran como incentivos de la actividad criminal.
- **Factor demográfico y sociocultural:** Dentro de este factor se ubican variables que operan como incentivos *-grado de urbanización y*

⁹⁶ Gorgal, Diego P.: Op. Cit., pág. 296.

proporción de hombres jóvenes- y variables que obran como barreras de ingreso a la actividad criminal: familia, escuela y comunidad.

- **Factor institucional riesgos y costos:** El Estado interviene sobre la sociedad en orden a proteger la vida, libertad y propiedad de su población y garantizar el orden público. Al hacerlo, desde la perspectiva integral, está imponiendo riesgos y costos al accionar criminal.

De acuerdo con el paradigma utilizado por Gordal un individuo incentivado a cometer delitos (factor socioeconómico y demográfico), y sobre el que existen frágiles barreras de ingreso a la actividad criminal (factor socio-cultural), para operar deberá sortear los riesgos (policía) y costos (justicia y cárcel) que impone el Estado al proteger los derechos de los ciudadanos, por ende a mayor eficacia en el funcionamiento de cada una de estas instituciones, mayores riesgos y costos impondrá el Estado a quienes desarrollan comportamientos delictivos.

A “*contrario sensu*”, un funcionamiento poco eficaz de estas instituciones redundará en un riesgo menor y un costo bajo para el delincuente; por lo tanto, será menos oneroso serlo. Aquí entra el concepto de disuasión, lograda no por la severidad de las penas ni por la cantidad y/o poder de fuego de la fuerza pública -enfoque tradicional- sino por la certeza de que la pena será de cumplimiento efectivo y la celeridad con que se aplique. De allí que los problemas de seguridad sean, principalmente, problemas de gestión del sistema de seguridad (eficacia y eficiencia), antes que jurídico-penales.

La forma de medir la performance del funcionamiento de las instituciones es mediante la probabilidad de arresto (Policía), la probabilidad de sentencia (Justicia) y la probabilidad de condena (Justicia y Servicio Penitenciario). En este esquema el Estado juega un rol fundamental en el control de los factores condicionantes que operan sobre el nivel de delito y violencia de una sociedad, y por tanto en el grado de protección que brinde a

la vida, libertad y patrimonio de sus ciudadanos, situación que abona la hipótesis del autor de colocarlo en el centro de la discusión.

Concluye Gorgal que niveles altos de protección se consiguen mediante un sistema de seguridad interior efectivo que utilice las capacidades estatales y los recursos institucionales para: a) modificar los incentivos, b) fortalecer las barreras de ingreso, y c) elevar los riesgos y costos del accionar criminal.⁹⁷ Los dos primeros objetivos se logran mediante sistemas ampliados de prevención del delito (prevención social y situacional) y el tercero mediante el tradicional sistema policial-penal. Esto constituye un modelo de intervención estatal integral.

CONCLUSIÓN

Luego de ponderar todas las teorías y razonamientos precedentemente expuestos podemos llegar a concluir que, planteado en estos términos, la disponibilidad y calidad de los recursos institucionales y la fortaleza de las capacidades estatales, por un lado, y la política pública que las utilice, por otro, resultan ser variables determinantes en la producción de seguridad interior, quedando de esta manera graficada la vinculación existente entre la calidad institucional del Estado y el nivel de delito y violencia registrada en una sociedad determinada.

⁹⁷ Gorgal, Diego P.: Op. Cit., pág. 305.

CAPÍTULO VII

LA ACTUALIDAD ARGENTINA

Desde 1998; los delitos en nuestro país aumentaron un 32,7 por ciento.⁹⁸ Ese porcentaje es cuatro veces mayor al del crecimiento de la población en ese mismo período. Esto ocurre a pesar de los recurrentes anuncios de medidas para combatir la inseguridad que desde aquella época suman más de cuarenta y cinco planes.⁹⁹

Invariablemente la Policía se encuentra seriamente cuestionada y expertos como el peruano Gino Costa¹⁰⁰ sostienen que: *“el accionar de los policías respecto del personal subalterno perpetua el abuso de autoridad. Eso es tremendamente dañino para la moral institucional y para la mística y vocación de servicio que el personal debe tener y representa un obstáculo para que ese policía brinde un trato respetuoso a los ciudadanos”* y termina diciendo que *“para cambiar a la Policía es necesario el compromiso de la propia organización policial”*.

Por su parte el italiano Luigi Ferraroli¹⁰¹ insiste en la *sensación de impunidad*, señalando que es un factor determinante en la generación de nuevos códigos que provocan nuevos delitos, y es el Derecho Penal el que debería tener un fuerte efecto sobre esos delitos que involucran al *“poder”*.

⁹⁸ En la Argentina *septuplicamos, en asesinatos-promedio*, a las 10 naciones más seguras: Austria, Japón, Noruega, Eslovenia, Alemania, Dinamarca, República Checa, España, Suecia y Holanda (en conjunto 0,79). Al margen de los asesinatos, se han llegado a contabilizar 3.292 delitos (en un año y por cada 100.000 habitantes) que atacaron la libertad, la propiedad o el honor; y se presume que fueron más, porque muchas víctimas no hacen la denuncia. *“PSC: Un Programa contra la Inseguridad”*. *“Clarín”*, Sección *Opinión*, 15 enero de 2012, pág. 28. Autor: Rodolfo Terragno, (Político y Escritor).

⁹⁹ Fuente Diario *“Clarín”*, 22 de junio de 2008, págs. 56-57.

¹⁰⁰ Gino Costa: Reconocido *Experto en Seguridad* y ex Ministro del Interior del Perú.

¹⁰¹ Luigi Ferraroli: Jurista (*Garantista*) italiano. Nota publicada el 7 de enero de de 2006 en la Revista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA.

Retomando la visión de Gordal, y *partiendo de la premisa de que la calidad institucional del Estado se vincula directamente con el nivel de delito y violencia social existente en nuestro país*; por razones de tiempo y espacio, nos limitaremos a proponer soluciones para una eventual transformación de la Policía de nuestro país en virtud que consideramos que representa el actor institucional central de las políticas de seguridad que afectan a la ciudadanía.

Para una mayor comprensión realizaremos un breve análisis del contexto en el cual funcionan las instituciones policiales de nuestro país. Las Policías forman parte del *Sistema de Seguridad Interior* creado en 1992; diseñado cuando comenzaba la transformación del Estado y que por ende responde al tradicional modelo de intervención estatal, que la modela y organiza en materia represiva, representando un obstáculo insalvable para la producción de seguridad, ante la nueva realidad gestada.

Las distintas instancias del diseño del sistema presentan un alto grado de fragmentación y falta de cooperación, hecho que impide una respuesta estatal múltiple y coordinada, disipando responsabilidades y anulando el liderazgo político. Todo ello en el marco de un país en el que los déficits cuantitativos y cualitativos de los instrumentos de medición de la criminalidad impiden una definición ajustada de los problemas.

En efecto, para la elaboración de políticas en la materia se recurre a la *“criminalidad aparente”* cuyo componente principal es la *“sensación de inseguridad”*, que constituye una construcción doctrinaria secundaria realizada por actores no estatales y en base a ella trabajan las autoridades públicas para identificar las dificultades y discutir los cursos de acción a tomar. Sumado a ello la normativa que organiza a las diferentes instituciones policiales tiene una antigüedad que oscila entre los treinta y cincuenta años.

LA NECESIDAD DE UN CAMBIO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD INTERIOR

El universo del delito y la violencia es heterogéneo, complejo, variado y por lo tanto requiere de una intervención estatal compleja, inteligente y refinada. El actual diseño del Sistema de Seguridad Interior lleva a que el Gobierno Nacional centre su atención en problemas que tienen más relación con lo provincial y municipal que con lo nacional. En efecto, los secuestros, las salideras bancarias, los homicidios en ocasión de robo y las diferentes alteraciones del orden público hacen que el titular nacional de la cartera de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos parezca un ministro provincial.

Por la alta repercusión mediática que alcanzan algunos hechos de violencia, en ocasiones el mismo Poder Ejecutivo recibe los costos que los mismos generan, debiendo avocarse a su solución y descuidando de esta manera aspectos estratégicos de largo plazo relacionados con las “*nuevas amenazas*”. Creemos que una misma instancia no puede delinear políticas de prevención para evitar salideras bancarias en el microcentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al tiempo que atiende cuestiones relacionadas con el narcotráfico en el noroeste del país, o con el lavado de dinero y el contrabando de armas en la zona de la Triple Frontera.

Atento a lo expuesto y coincidiendo con la visión de Gorgal, entendemos que es imprescindible que cuestiones de delincuencia común y orden público que actualmente están en la órbita del Gobierno Nacional sean delegadas progresivamente a las jurisdicciones municipales y provinciales, según el caso. *A partir de ello surge la necesidad de definir el campo de la Seguridad Ciudadana como un espacio propio, diferente y autónomo del de la Seguridad Interior.*

Como bien señala Gorgal, de esta forma estaríamos separando el actual artículo 2º de la ley 24.059; *distinguiendo la Seguridad Ciudadana*; entendiendo por tal, la protección de la vida, libertad y patrimonio de los

habitantes, sus derechos y garantías; de la *Seguridad Interior*, que tendría como misión velar por la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

Llegados a este punto, cuyo tratamiento suele prestarse a diferentes enfoques, estimamos pertinente y oportuno dejar claramente establecida la diferencia -de ámbito y competencia- existente en la República Argentina, entre *la Defensa Nacional y la Seguridad Interior*.

EL MARCO JURÍDICO REGULATORIO.

En la República Argentina, el empleo de las Fuerzas Armadas se encuentra determinado básicamente en la Constitución Nacional y en las Leyes Nros 23.554 de Defensa Nacional y 24.059 de Seguridad Interior, respectivamente. La Constitución Nacional dice en su Artículo 21: *“Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los Decretos del Ejecutivo Nacional”*.

Al respecto, el Presidente de la Nación, en virtud de los poderes militares que le otorga la Constitución (específicamente del Artículo 86: *“El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones...”*, incisos 15: *“Es Comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra de la Nación...”*, y 17: *“Dispone de las fuerzas militares marítimas y terrestres y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación*), *puede, cuando las circunstancias lo aconsejen, emplear a las Fuerzas Armadas en el marco interno”*.

Se desprende por lo tanto que, constitucionalmente, las Fuerzas Armadas están facultadas para intervenir tanto frente a amenazas externas

como internas, *si previamente mediara una autorización presidencial expresa.*

Por otra parte la Ley de Defensa Nacional, en su Artículo 2 destina a las Fuerzas Armadas específica y únicamente la misión de enfrentar las agresiones de origen externo, en forma disuasiva o efectiva. Esta diferencia se sustenta en su Artículo 4: *“Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta, la diferencia fundamental que separa la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior, será regida por una Ley Especial”.*

La Ley de Seguridad Interior, en su Artículo 2, define a su esfera de competencia como *“..la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”.*

Con ese marco contextual, su Artículo 31 establece que elementos de combate de las Fuerzas Armadas, ante casos excepcionales en que se sobrepasen a las Fuerzas de Seguridad y Policiales, podrán ser empleados a criterio del Sr. Presidente de la Nación, *previa declaración del Estado de Sitio* (Art. 32), facultad reglamentada en el Art. 86 incisos 17 y 19 de la Constitución Nacional. Textualmente:

Art. 31: “Sin perjuicio del apoyo establecido en el Art. 27, las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad descrito en esta Ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2do”.

Art. 32: “A los efectos del artículo anterior el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el Art. 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la situación normal de seguridad interior, previa declaración del Estado de Sitio”.

En los supuestos excepcionales precedentemente aludidos, el empleo de las Fuerzas Armadas se ajustará, además, a las siguientes normas de aplicación:

- a) La conducción de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación, asesorado por los Comité de crisis de esta Ley y la 23.554.
- b) Se designará un Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás Fuerzas de Seguridad y Policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho Comando.
- c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la Ley 23.554.

Evaluación acerca de la aplicación de las leyes 23.554 y 24.059 sobre el Planeamiento Estratégico Nacional.

- Actualmente no puede reconocerse la existencia de un sistema de Planeamiento Estratégico que haya sido utilizado para la detección y solución de Conflictos percibidos o vigentes.
- El sistema implantado por la Ley 23.554, en lo concerniente a la Estrategia Nacional, determina el rol del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) como órgano asesor principal en materia de Defensa Nacional. La falta de definiciones del CODENA sobre materias que la Ley coloca bajo su responsabilidad, hace difícil comprobar la vigencia del Sistema de Planeamiento Estratégico.
- Se observa además una fractura importante entre lo existente antes y después de la Ley 23.554 en cuanto a los conceptos sobre los que se basaba anteriormente el Planeamiento Estratégico, según la Ley 16.970 (Ley de Defensa Nacional – 1966).
- La aplicación de la Ley 23.554 lleva a un tratamiento rígido del Conflicto, haciéndolo depender del empleo del Poder Militar. En cuanto al concepto de agresión externa, es este un concepto insuficiente, pues desconoce la posibilidad del Conflicto interno con apoyo externo. En este sentido, la Ley no reconoce la agresión interna ni siquiera en los casos de:
 - a) *Conflicto interno con apoyo externo, reconocido por el Derecho Internacional Público.*
 - b) *Conflicto armado internacional, reconocido por el Derecho Humanitario de Guerra en el Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra de 1949.*
- Asimismo, las finalidades del Sistema de Defensa Nacional parecen determinar que el Planeamiento de la Estrategia Nacional se agota en el

Planeamiento de Guerra. Es un tratamiento rígido para la solución del Conflicto tomando en cuenta que el empleo de la violencias es sólo un medio más para la solución de los Conflictos (como los generados por el tráfico de estupefacientes y la criminalidad organizada).

- Se observa una separación de lo militar de las situaciones de Conflicto simple, lo que no posibilita el empleo integrado del Potencial Nacional en situaciones de Conflicto que no lleguen a ser de guerra, (pero que sí configuran cuadros delicados de honda repercusión social e inestabilidad política interna).
- Con respecto a la Ley 24.059, ésta mantiene en general la estructura creada por el Decreto 327 para la superación de los Conflictos Internos, aunque reduciendo la participación militar del Comité de Seguridad Interior (COSEI).
- Por ello, la intervención militar en el marco interno es reducida. *Las restricciones se dan en orden a la imposibilidad de aplicar la actividad de Inteligencia Militar, adoptar previsiones orgánicas y adiestrar a las Fuerzas Armadas en función de exigencias derivadas de su posible empleo en dicho marco, (como lo es concretamente, la resolución de Conflictos de Baja Intensidad (CBI)).*¹⁰²

¹⁰² El concepto de “CBI” nació formalmente en 1981, cuando el Ejército de Estados Unidos emite su Manual FM 100-20 (“*Low Intensity Conflict*”), y su empleo trascendió rápidamente las fronteras estadounidenses para usarse de manera generalizada en el plano académico y doctrinario, en diversas partes del mundo. En algunos casos aislados, su contenido intentaba reflejar la complejidad de los conflictos intraestatales: “*un combate de baja tecnología involucrando categorías ambiguas de insurgencia, contrainsurgencia y que está acompañado por grados variables de desintegración estatal*”. Pero en la mayoría de los casos, el concepto de “CBI” se emplea de manera genérica al igual que su antecedente inmediato, *Guerra Sublimitada*, remite a un conflicto armado con objetivos políticos, de intensidad menor que un *Conflicto de Mediana Intensidad (Guerra Limitada)*. Esta última versión de “CBI” es la que se emplea usualmente en el hemisferio y así se lo entendió como: “*una confrontación político militar entre dos Estados, o movimientos enfrascados en una contienda, no tan intensa como la guerra convencional pero más grave que la competencia pacífica entre Estados*”, (Caso Colombia).

- Finalmente, en lo referido a la Seguridad Interior, se renuncia a la definición de una Estrategia Nacional, para enfrentar posibles agresiones armadas.

Culminando la exposición de este controvertido tema, presentamos un enfoque cuyo principal referente es Heriberto Auel,¹⁰³ quien identificaba la actividad de la *criminalidad organizada (corporizada hoy en el accionar del Narcotráfico en la Región)* junto con la guerrilla, como *amenazas* al Estado-Nación de índole militar, debido al desgaste y corrupción que generan sobre las instituciones políticas, licuando su poder. Que este tipo de *amenazas* no se tradujera en el empleo de las Fuerzas Armadas contra el tráfico obedecía, desde esta perspectiva, a la interacción de dos factores: el primero vinculado con relaciones cívico-militares históricamente conflictivas, era la resistencia de las élites políticas democráticas a otorgar mayor poder de decisión y medios a los militares, siendo que la asignación de una misión de importancia distanciaría a los mismos de la política; el restante, el mantenimiento de algunas hipótesis de guerra interestatales, anacrónicas y superadas ante nuevos tipos de conflictos transnacionales.

En esta línea de pensamiento, *se incluía el combate al tráfico de drogas, como una de las amenazas de nuevo tipo que debería enfrentar un futuro Sistema de Seguridad Regional*, coordinando acciones llevadas a cabo por Fuerzas Armadas de diferentes países en forma coordinada.

Al respecto, al iniciarse el año 1992 se impuso al Ejército Argentino la misión subsidiaria de *“prestar apoyo logístico, asesoramiento técnico y de transporte, en la lucha contra la narcosubversión”*.¹⁰⁴ En el mismo sentido, en la edición posterior de la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA),

¹⁰³ Auel, Heriberto (General ®): *“Disertaciones”, Curso de Actualización Política, Económica y Estratégica para Dirigentes*. Fundación Instituto de Estudios Estratégicos Buenos Aires, mayo de 1990; Seminario *“La Amenaza del Narcoterrorismo en las Américas”*, octubre de 1990; Seminario *“Temas de Defensa”*, Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 24 de septiembre de 1991 y Conferencia en el Centro de Estudios Internacionales AGORA, Buenos Aires, 29 de octubre de 1991.

¹⁰⁴ Ejército Argentino, Boletín N° 1, pág. 5, Buenos Aires, 1992.

esa fuerza sostuvo la conveniencia de participar en la lucha contra el narcotráfico “*con el fin de apoyar a los organismos gubernamentales que realizan estas tareas, en la idea de realizar un empleo gradual de las Fuerzas, en tanto y en cuanto la gravedad del problema así lo requiera*”.¹⁰⁵

CONCLUSIÓN

Como una propuesta superadora de todos los antecedentes y criterios precedentemente expuestos concluimos propiciando, *desde una perspectiva estratégica*, la creación de una *Fuerza Federal* con jurisdicción nacional, distinta de la ya existente, dotada de un alto grado de profesionalismo y especialización en delitos transnacionales como terrorismo, narcotráfico, legalización de activos (lavado), migraciones masivas, trata de blancas, delitos ecológicos, etc., capaz de operar contra cualquier tipo de organización delictiva con capacidad para atentar contra las instituciones del sistema, afectando la seguridad y soberanía del Estado.

¹⁰⁵ Balza, Martín (Tte. Gral. ®, ex Jefe del EMGE): Conferencia brindada en la Escuela Superior de Guerra de Ejército. Balza se desempeña actualmente como Embajador argentino en Colombia.

CAPÍTULO VIII

SEGURIDAD CIUDADANA: NUESTRA POSTURA

A esta altura del estudio es saludable expresar que abonamos la idea que la policía debe tener un diseño proactivo y orientado a la protección del ciudadano, dejando de lado las nociones de orden público. En esa dirección, opinamos que *la solución a los problemas de seguridad ciudadana más urgentes invariablemente deberían contemplar la participación de la totalidad de los actores involucrados dentro de los cuales incluimos a la ciudadanía.*

Desde esta línea de razonamiento propiciamos un cambio en la formación y orientación de los cuerpos policiales hacia un modelo *preventivo y participativo*. A tal fin, resulta conveniente dejar sentado que entendemos por prevención a la acción de *fomentar actitudes y conductas encaminadas a eliminar las condiciones que contribuyen a la incidencia de la delincuencia, de la violencia y del abuso de fármacos; que procuran un mayor sentido de seguridad y protección y tienen una influencia positiva en la calidad de vida de nuestra sociedad; definición amplia, que invita a participar a cualquier persona, grupo o agencia que se interese en la seguridad de la comunidad.*

¿POR QUÉ LA PREVENCIÓN?

Creemos que la delincuencia no se presenta al azar, que se puede evitar y sabemos qué es lo que se necesita para prevenirla. Los esfuerzos de las agencias policiales pueden superarse y obtener mejores beneficios que los limitados resultados que brindan las iniciativas tradicionales del sistema penal. Los programas a largo plazo verdaderamente dedicados a la prevención no sólo benefician a las comunidades, sino que son también más económicos. Los estudios de costos de los programas para la prevención de

la delincuencia implementados en Europa y Estados Unidos han demostrado que el dinero invertido inicialmente en esfuerzos preventivos, reduce los gastos a largo plazo en los sistemas sociales, médicos y penales.

Las ganancias de los *Programas dedicados al Desarrollo Social de los ciudadanos* -en los que se incluyen a niños, jóvenes y familias- son siete veces mayores a la cantidad invertida originalmente. Los Programas que buscan reducir el número de víctimas de la delincuencia también han producido los mismos resultados. Las encuestas sobre la represalia en gran escala han revelado que muchos delitos no se reportan en su total magnitud o ni siquiera se reportan. Este hecho confirma la necesidad de desarrollar y emplear *estrategias* que implementen lo que las víctimas dicen que necesitan para sentirse seguras. *Una de las Estrategias más importantes y eficaces que la policía puede emplear para prevenir la delincuencia es evitar los efectos destructivos de la reincidencia.* En pocas palabras, la prevención funciona, ayuda a erradicar el delito de manera económica y brinda otros beneficios tangibles para la sociedad, logrando ciudadanos más sanos y felices, más seguros y sensibles a las necesidades del prójimo.

Cabe destacar que un *Plan Preventivo de Seguridad Comunitaria* no busca oponerse a la acción delictiva mediante el uso de la fuerza y la violencia. Muy por el contrario, *su gran fortaleza radica en la educación y conciencia de cada uno de los integrantes de la comunidad al aplicar medidas de seguridad preventivas conjuntas, que probadamente dificultan el quehacer de la delincuencia.*

TIPOS DE PREVENCIÓN SU COMPLEMENTARIEDAD

Son diversos los programas y filosofías sobre la prevención de la delincuencia, pero son sólo dos tipos de prevención los que se discuten a nivel comunitario y que incluyen al cuerpo policial: *la prevención de la delincuencia por medio del diseño ambiental y la prevención social.*

El diseño ambiental es una herramienta que identifica, previene y soluciona los problemas de delitos locales. Reconoce que el ambiente físico influye sobre la delincuencia, el miedo al delito y la calidad de vida de la población, relación que ha sido aún más evidente en las últimas décadas.

En efecto, desde 1970 la policía de importantes ciudades de Europa y Estados Unidos ha participado ampliamente en la formulación de las estrategias de prevención ambiental, algunos de los aspectos que contempla esta modalidad son los siguientes: creación, uso y seguridad de espacios públicos; ubicación de terrenos según su uso; emplazamiento de edificios y otras estructuras; detalles del diseño interior y exterior, como color, iluminación; entradas y salidas, jardinería y paisajes; usuarios de los lugares, horarios y maneras en que serán usados, etc. Si bien se ha comprobado que dichas medidas han tenido impacto en la prevención de robos, vandalismo y desorden público, no comprenden un exámen de los factores causantes que contribuyen al incremento de la delincuencia y del comportamiento delictivo.

La prevención social de la delincuencia reconoce que la pobreza, el desempleo, la falta de viviendas adecuadas y oportunidades educativas; el analfabetismo, las actividades de recreación inadecuadas, el alcoholismo y la drogadicción; el racismo al igual que otras formas de discriminación son factores que aumentan las posibilidades de que alguien cometa un delito.

Las *Estrategias de Prevención Social* tratan de ocuparse de esta relación de factores con el fin de crear una comunidad en la que la delincuencia no pueda fluir espontáneamente. Las propuestas que se ocupan de la delincuencia desde una perspectiva social preventiva buscan disminuir los factores de riesgo y mejorar las situaciones que impiden un desarrollo saludable propiciando la creación de comunidades vigorosas y seguras.

Consideramos que ambas *Estrategias* se complementan y que a través de su aplicación se obtienen beneficios tangibles como por ejemplo: la reducción de las inasistencias injustificadas en las escuelas, mayores y

mejores ofertas de empleo, de oportunidades de acceso a la vivienda y estimulación de una conciencia ciudadana que relacione el esfuerzo con el progreso, *en contraposición con el ascenso rápido y el dinero fácil.*

¿CÓMO CREAR EL CAMBIO?

Para impulsar un cambio de actitud en cualquier organización se necesita tiempo, un plan bien elaborado y un líder apropiado para conducirlo. La administración, el liderazgo y la capacitación son factores fundamentales para que la transición hacia un modelo de vigilancia más preventivo sea exitosa. El cambio necesita invariablemente de un buen líder que inspire confianza y transmita credibilidad, que sea visionario audaz y decidido.

A su vez la administración tiene un papel fundamental: se encarga de elaborar planes, vigila los pasos que se dan y los resultados obtenidos. Por lo tanto, los líderes y administradores son necesarios en una organización policial dado que ambos tienen papeles precisos y roles diferenciados:

LÍDER	ADMINISTRADOR
Visión	Implementación
Panorama completo	Detalle
A Largo Plazo	A Corto Plazo
Inspira	Dirigir
Planificación Estratégica	Planificación de las actividades
Marco de referencia sintetizado	Evaluación del progreso
Prevención	Reacción
Motivar	Facilitar
Agente de cambio	Manos Firmes
Delegar	Delegar
Comunicar	Comunicar

Uno de los pasos primordiales en la *Planificación Estratégica* para la implementación del cambio dentro de la organización policial, consiste en identificar correctamente a los líderes y los administradores, orientándolos adecuadamente en sus habilidades y destrezas.

LA CAPACITACIÓN

Las organizaciones policiales tradicionalmente han basado sus servicios en un modelo autocrático y jerárquico bien definido. Las habilidades que se necesitan para un estilo de vigilancia colaborativo y más participativo son esencialmente diferentes y deben apoyarse en una variedad de servicios entre ellos, fundamentalmente, la capacitación. Obviamente, los funcionarios policiales que se encuentren al frente de la tarea necesitarán prepararse para afrontar y asumir sus nuevas funciones y responsabilidades. De esta manera los oficiales podrán llevar la organización a las comunidades, trabajar con alianzas resolviendo problemas y desactivando conflictos. Los miembros de esta avanzada necesitarán desarrollar un modelo de vigilancia que requiere:

- Auto-motivación
- Auto-supervisión
- Mayor capacidad en la toma de decisiones
- Habilidad para facilitar, compartir el poder, comunicarse bien y abrir las puertas de la vigilancia a las alianzas comunitarias.

El miembro de la primera línea no es el único que debe capacitarse. Los administradores intermedios también necesitan que se les instruya para poder desarrollar un estilo de administración participativa que permita:

- Compartir el dominio

- Brindar apoyo
- Asesorar
- Facilitar
- Delegar la toma de decisiones
- Construir equipos
- Resolver problemas

Los cambios que se esperan en todos los niveles de la organización no solo insumirán tiempo, sino que también necesitarán apoyo, liderazgo y conducción a través de un sólido ejemplo a seguir. *El resultado: un cuerpo policiaco con un enfoque cooperativo y una cultura de servicio renovada.*

Mientras se va llevando a la organización hacia el cambio, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Explicar las intenciones desde el principio; a fin de conseguir todo el apoyo político posible.
- Incluir a los ciudadanos, líderes de la comunidad, a otras agencias y a los medios de comunicación.
- No incluir a las organizaciones y/o personas que normalmente no colaboran con las instituciones policiales debido a sus malas relaciones en el pasado o a que son opositores consuetudinarios.
- Responder positivamente a los diferentes puntos de vista.
- Estar preparado para las muestras de indiferencia y desinterés inicial como resultado de innumerables iniciativas previas fallidas.

LAS ALIANZAS

Una de las claves para conocer mejor los problemas y desarrollar soluciones eficaces es trabajar con grupos de personas que aporten diferentes perspectivas, que tengan distintas habilidades y disímiles preocupaciones. Consideramos que trabajar en forma conjunta significa hacerlo más ampliamente y más a fondo, condición ésta que nos da ciertas ventajas comparativas a la hora de explorar y analizar los problemas.

Las alianzas nos permiten el acceso a una mayor variedad de información y nos brindan un punto de vista holístico de la naturaleza y de la verdadera escala de los conflictos. Dado que la reunión de información no proviene únicamente del ámbito policial y que los puntos de vista acerca de las posibles causas que originan los problemas son multidisciplinarios la alianza nos provee un abanico mayor de soluciones viables, al permitirnos disponer de una visión más amplia y rica.

Es determinante para alcanzar los objetivos de la alianza la selección de sus integrantes. Dadas la complejidad que plantea la delincuencia, es aconsejable la incorporación de actores que propongan soluciones múltiples para problemas múltiples. En una coalición de este tipo deberían participar organizaciones que sirven a la juventud, personal municipal que toma decisiones sobre planificación, instalaciones, servicios públicos y vivienda; escuelas, universidades, instituciones religiosas, clubes y establecimientos culturales, cámaras empresarias, comerciantes y todas aquellas personas que tengan algo que ofrecer para comprender y solucionar los problemas.

La gran cantidad de potenciales colaboradores no implica que todos deban participar de la misma manera ni hacerlo al mismo tiempo, es necesaria la capacidad creativa del líder para definir cuál va a ser la modalidad de contribución adoptada (consultas, reuniones municipales, asesoramiento, revisores de iniciativas, etc.). Para una mayor ilustración enumeramos algunos de los elementos que, a nuestro entender, resultan esenciales para lograr una organización exitosa:

- Tener en cuenta que no existe un modelo único de colaboración que funcione para todos por igual. Es importante detectar quien necesita participar y encontrar la manera de que pueda colaborar eficazmente.
- Lograr la elaboración de un *Plan Estratégico Mancomunado*, de manera de evitar que los esfuerzos sean fortuitos, se disipen y provoquen pérdidas de tiempo, entusiasmo e interés.
- La organización no debe tener dudas acerca de que las alianzas son una manera sumamente eficaz de combatir el crimen y que sus beneficios pueden ser sostenibles y perdurables.
- Para que funcione la acción colectiva, es necesario que cada oficial este plenamente convencido y que cada unidad la adopte e integre a su rutina diaria.
- Todos los aliados deben sentir que parte del esfuerzo es suyo y les pertenece. *La Estrategia Mancomunada debe significar algo importante y trascendente para cada participante de la alianza.*
- A la hora de resolver *Problemas de Inseguridad* los escollos y la resistencia son normales y en lo posible deben anticiparse. A tal fin, la alianza debe estar preparada para resolver situaciones conflictivas, para cruzar las fronteras de las organizaciones y saber transigir cuando corresponda o convenga hacerlo.
- Es preciso reconocer las fortalezas y las debilidades de todos los participantes y capitalizarlas hasta donde ello sea posible.
- Es necesario un trabajo continuo para mejorar la comunicación de la organización de modo permanente.
- Las alianzas no solamente necesitan enfocarse en la solución de los problemas; en ocasiones deberán también enfrentarse a la resolución de la situación misma.
- En virtud de que el funcionamiento de la organización requiere de tiempo, energía y habilidad para preparar un programa productivo,

desarrollar planes de trabajo y reunir a la gente, es imprescindible la coordinación formal. A tal fin propiciamos la designación de un coordinador que, en la medida de lo posible, tenga dedicación exclusiva (*“full time”*).

- La necesidad de fondos debe ser discutida abiertamente, ya que es probable que se necesiten recursos económicos conforme se vaya progresando, y en función de ello, debe haber un plan de contingencia previamente establecido.
- A partir de la elaboración de los planes iniciales, es esencial para asegurar la buena marcha y el futuro el éxito de las acciones emprendidas y para el correcto funcionamiento de la alianza, que invariablemente se haga una evaluación de cada iniciativa.

LA PLANIFICACIÓN

La *Planificación para la Prevención* requiere una clara comprensión del problema y del establecimiento de programas para la resolución de las dificultades. Es importante tener presente a fin de evitarlo, que existe cierta tendencia entre los analistas a desarrollar soluciones antes de comprender completa y exhaustivamente el contexto del problema.

Las policías del mundo usan diversos modelos de planificación, pero la mayoría de ellos incluyen los siguientes pasos esenciales:

- **Identificación y Descripción del Problema:** Esta es la fase de investigación donde se identifican las preocupaciones de la comunidad y se determinan las prioridades.
- **Obtención de Información:** los esfuerzos se dirigen a coleccionar la información necesaria para entender y encauzar el problema; donde encontrarla, como recopilarla, contrastarla y clasificarla a fin de iniciar el proceso de valoración y determinación de soluciones.

- **Desarrollo del Plan:** En este punto se analizan las metas y objetivos a alcanzar, se discuten cuáles son las acciones a emprender para su consecución, se selecciona la mejor táctica y se elabora un plan de trabajo, que puede contemplar diversos cursos de acción.
- **Implementación del Plan:** en esta etapa se implementa el plan elaborado, se determinan específicamente las acciones que se van a emprender y quienes van a participar de ellas. Finalmente se decide como se va a sostener el esfuerzo en el futuro.
- **Observación y Evaluación:** aunque se mencionen al final forman parte del proceso de principio a fin. Esto implica que mientras se elabora el plan de acción, es necesario vigilar su implementación para asegurarse que se esta aplicando correctamente y a tiempo (proceso de evaluación) y para determinar si los cambios que fueron planificados realmente ocurrieron (evaluación de impacto).

En virtud de lo expuesto, una *Estrategia de Colaboración* para solucionar los *problemas de inseguridad urbana* podría estructurarse, contemplando los siguientes pasos a seguir:

- Enfocar el problema.
- Comprender el problema contestando a las preguntas *quién, qué, cuándo, dónde, por qué y cómo*.
- En virtud de la información recopilada, ordenada y clasificada establecer un plan de acción que represente una visión comunitaria de la solución elegida, para abordar la problemática.
- Se emprenden las acciones comunitarias tendientes a conseguir los objetivos, al tiempo que se revisan y discuten nuevas variantes.
- Se mantiene una presencia perdurable dentro de la comunidad.

Para cualquier *Estrategia de Prevención Comunitaria* resulta clave establecer objetivos posibles. Es fundamental entonces entender que los mismos deben ser claros, precisos y concordantes con la idea central de comunidad segura. A modo de ejemplo enumeramos algunos de los objetivos que podríamos denominar típicos:

- Disminuir el miedo a la delincuencia.
- Aumentar la participación social, la cohesión y el sentido de comunidad y pertenencia.
- Incrementar decididamente la participación de la juventud en actividades sociales y recreativas.
- Aumentar la participación decisiva de la comunidad en iniciativas para la prevención de la delincuencia.
- Disminuir la incidencia de vejaciones.
- Mejorar la condición de visibilidad de los espacios abiertos y de los edificios públicos.

En el plano estrictamente operativo de la *Prevención Comunitaria*, abordaremos tres aspectos puntuales y exclusivos, que dan razón y fundamento a la necesaria *organización vecinal*: los *Comités de Protección*, la *Vigilancia Activa* y la *responsabilidad cotidiana intransferible* de cada integrante de la Comunidad en el esquema de Seguridad Planteado.

OBJETIVOS DE LOS COMITÉS DE PROTECCIÓN CIUDADANA

- Detectar y jerarquizar la actividad delictiva que afecta al barrio, considerando debilidades y fortalezas, realizando un buen diagnóstico.
- Determinar los recursos existentes en el barrio, que pueden ser considerados en los *Planes de Prevención*.

- Elaborar conjuntamente con la Policía y la Municipalidad, un *Plan de Contingencia* en materias de *Prevención Vecinal* donde se oriente y capacite a los delegados. Este Plan debe considerar un espectro bastante amplio de temas, siendo los más importantes:
 - 1°.- Seguridad en el hogar.
 - 2°.- Seguridad del entorno.
 - 3°.- Áreas de esparcimiento comunal.
 - 4°.- Seguridad en la vía pública.
 - 5°.- Seguridad en establecimientos educacionales.
- Los delegados deben seccionar el barrio en manzanas, y éstas en cuadrantes, nombrando un coordinador por manzana cuya misión principal será citar a reuniones, solicitar información, canalizar inquietudes de vecinos de su sector, reclutar y despertar el interés en personas que demuestren desinterés en el tema, tales como ancianos, adolescentes, etc., e informar la gestión realizada a escala comunal.
- Resolver sobre el empleo de recursos, tales como: elementos de vigilancia, carteles de inspección vecinal, buzones de sugerencias, folletos o volantes informativos, cierre de calles, custodia escolar, etc.

Pertenecer a un *Comité de Protección Ciudadana* significa adquirir un compromiso y un respeto hacia su comunidad, lo que necesariamente se refleja en la solidaridad entre los vecinos. Ante la eventualidad de una agresión a un integrante debe existir un fuerte apoyo, ofreciendo ayuda a la víctima, enterándose de las características del hecho delictivo, instando a efectuar la denuncia correspondiente y convirtiéndose en un buen transmisor de los hechos para solicitar colaboración a otras instancias.

CÓMO MANTENER ACTIVA LA VIGILANCIA

Mantener activa la organización creada no es fácil, por ello la *Vigilancia Vecinal* debe ser persistente, contar con una capacitación permanente, tanto

en términos técnicos como de liderazgo, a través de instituciones y personas hábiles e instruidas. Hay que entender que su puesta en marcha, sin duda, disminuirá los factores de riesgo, pero no los erradicará por completo.

Su comportamiento orgánico debe ser activo, ágil, dinámico y versátil, incorporando constantemente los cambios que requieran los tiempos. Para ello tomaremos como ejemplo a seguir las pautas y procedimientos que han implementado las comunidades que ya han obtenido éxito en esta gestión ejecutando las siguientes actividades:

Realización permanente de reuniones entre los vecinos, la Policía y el Municipio para tratar -y coordinar- temas tales como:

- Prevención del *alcoholismo y la drogadicción*.
- Identificación de nuevos delitos y actividades sospechosas.
- Cuidado y resguardo de los niños fuera de su horario escolar.
- Actividades recreativas.
- Violencia intrafamiliar.
- Bolsas de Trabajo.
- Asistencia social a las víctimas de delitos.
- Incorporación de credos religiosos en la lucha contra la violencia.
- Creación de Brigadas Escolares de Seguridad y Tránsito.
- Control de las actividades nocturnas.
- Dar a conocer la gestión de las Unidades de Vigilancia.
- Temas de interés de la Comunidad.

La enumeración anterior es fruto de análisis exhaustivos donde ha quedado de manifiesto que *la lucha contra la delincuencia no sólo requiere seguridad y represión, sino también de la participación activa de los*

miembros de la comunidad. Esta tarea preventiva, recogida en parte de la iniciativa “*Vecinos Vigilantes*” (Hay ojos que te están mirando), implementada en Washington, Estados Unidos, es mucho más efectiva que invertir sólo en represión o en elementos de seguridad. A la postre, todo redunda en una seguridad de menor costo y más efectiva.

Para todos los puntos de este párrafo es imprescindible tener planes, y en muchos casos ni siquiera es necesario crearlos, porque ya existen en otras comunidades. De ahí que el deber de los delegados es informarse, para dar a conocer las diversas opciones que pueden ponerse en práctica en la organización y entre sus asociados.

- Organizar patrullas de observación, cuya función será velar por la Seguridad de las personas, sus bienes y sus hogares, a fin de alertar a la policía de actividades criminales y sospechosas, identificando a su vez aquellos problemas que requieren atención.
- Construir catastros que especifiquen todas aquellas áreas que requieren de mantenimiento, cuidado y limpieza. Por ejemplo, casas abandonadas, terrenos baldíos, zonas oscuras por falta de iluminación y/o poda de árboles, presencia de graffitis, microbasurales, *locales clandestinos de venta de alcohol, zonas de tráfico y consumo de drogas*, lugares de prostitución, áreas de pandillas, etc.
- Propiciar y exigir el cumplimiento de las Ordenanzas Municipales que como vecino debe hacer respetar por su bienestar y el de su barrio.
- Generar mediante el auspicio y aporte del Municipio, financiamiento para publicar un *Boletín Vecinal* que de a conocer *Planes Preventivos*, noticias sobre los últimos delitos, homenajes a residentes y empresas que se hayan destacado en el desarrollo del Proyecto, nuevos centros de actividades y, por último, enumerar las instancias donde puede recurrir la comunidad de acuerdo al tenor de su problema.
- Fomentar eventos sociales y formar equipos con sus vecinos, con el objeto de conocerse, intercambiar direcciones, teléfonos, e-mail, y

convenir estrategias mutuas en caso de un incidente. Esta instancia le evitará aislarse en su hogar. Presente a sus hijos a los vecinos, de modo que se conozcan. Así será más fácil darse cuenta de la presencia de personas sospechosas y que todos colaboren en la seguridad de los menores.

- Organizar y crear *Sistemas de Vigilancia Preventiva* con la ayuda de timbres, balizas, redes de teléfonos, pulsadores de pánico y/o instalación de letreros y carteles que indiquen que la casa, cuadra o manzana forma parte de un “*área de seguridad protegida*”.

EN ESTE ESQUEMA CADA VECINO DEBE PRESTAR ESPECIAL ATENCIÓN A:

- Gente que grita pidiendo ayuda o ruidos no habituales.
- Bienes retirados de casas deshabitadas y de negocios cerrados (simulación de mudanzas).
- Automóviles, furgones o camiones que se mueven despacio sin tener un destino aparente o que no encienden sus luces durante la noche.
- Cualquier persona que sea introducida en un vehículo por la fuerza.
- Extraños sentados dentro de un automóvil o que se detienen a conversar con un niño.
- Automóviles desconocidos, que se encuentren abandonados o estacionados por tiempo excesivo (más de un día).
- Afluencia de pandillas que se apropian de plazas y parques.
- Individuos bajo la influencia del *alcohol y/o las drogas*.
- Sonidos de alarmas domiciliarias.
- Ruidos de disparos en el vecindario.

CAPÍTULO IX

LA FACTIBILIDAD DEL CAMBIO Y LA EXPERIENCIA DE LOBOS

Cinco años atrás, Lobos era la *típica ciudad insegura* del oeste bonaerense. Situada a noventa y ocho kilómetros de la Capital Federal, los vecinos sufrían sesenta robos al mes, dos bandas de piratas del asfalto saqueaban camiones y los cuatreros daban cuenta del ganado, como quien las despinta de un cuadro. La dotación estaba compuesta de sesenta y cinco policías, cuatro patrulleros en pésimas condiciones y un índice de efectividad del treinta por ciento. Sin embargo, así como los patrulleros pueden ser reparados o reemplazados, otras situaciones también pueden modificarse.

En la actualidad se cometen en Lobos menos de diez delitos al mes - en septiembre de 2008 hubo cinco-. El último delito rural fue hace más tres años y los piratas del asfalto fueron erradicados. Al día de hoy ciento veinte oficiales, algunos de ellos capacitados en Estados Unidos, conducen los dieciocho móviles nuevos. Cuatro cámaras monitorean lugares estratégicos del centro. Se ha desplegado una Brigada Antinarcóticos, otra de Investigaciones y un Grupo Comando. En todo el año 2008, el índice de efectividad policial superó el ochenta y cinco por ciento.

El *Plan de Seguridad de Lobos*, que se inició en el 2004, recibió un premio de las Naciones Unidas y un reconocimiento del Congreso de la Nación a finales del año 2008. Aun cuando los robos existen, Lobos parece otro mundo. Basta hablar con sus habitantes para enterarse que lo que más preocupa son algunos actos menores de vandalismo, como *grafittis*. Carlos Jáuregui conduce el noticiero de Lobos pero, a diferencia de sus colegas porteños, Jáuregui no deja de sonreír cuando dice: *“en Lobos la gente no descrea de la policía, acá celebramos el Día de la Policía y el mes que viene se organiza un Congreso de Prevención del Delito con invitados del exterior”*.

Marro, el Comisario, realizó cuatro viajes para capacitarse a Nueva York, acompañado de cinco oficiales. En 2006 se creó la LOBO: la *Línea Ofensiva Básica Operativa*, un *Grupo Comando* de siete efectivos tipo SWAT entrenados para afrontar *situaciones operativas de alto riesgo*. Al respecto comenta Marro: *“Yo observaba que el mismo oficial que derribaba la puerta en un allanamiento, después tenía que recolectar las pruebas y consideré que con esa adrenalina, no podía tener la capacidad mental para realizar eficazmente el trabajo de investigación”*, por eso se creó el *“Grupo LOBO”*. A la policía de Lobos no le faltan medios, si se rompe una patrulla, a los dos días está funcionando, poseen repuestos, neumáticos y todo el apoyo político necesario del Municipio.

Carlos Nessi es el apoderado legal del Colegio *“FASTA”*, en Lobos, y supervisa el devenir de unos mil doscientos alumnos. Además de recepcionar las inquietudes de los padres de los educandos, llegan hasta él vecinos preocupados por las necesidades del barrio ya que Nessi además es el *Presidente del Foro de Seguridad de Lobos* que agrupa a quince instituciones locales. Al respecto dice que se propusieron como objetivo humanizar a la policía y a tal fin les ofrecieron a los oficiales participar de cursos de relaciones humanas en la Universidad del Salvador.

Gustavo Sobrero, el intendente de Lobos, al ser consultado sostiene: *“No digo que es la Ciudad más segura, pero nuestro Plan ha dado muy buenos resultados”* y continúa diciendo: *“Logramos que el noventa y cinco por ciento de los efectivos policiales fueran vecinos de Lobos y pudimos darles a muchos oficiales la posibilidad de completar sus estudios secundarios. A veces, el presupuesto que nos envían para la fuerza no alcanza pero el Municipio pone de su erario para que no falte nada”*.

A mediados de octubre de 2008, una comitiva de legisladores australianos viajó hasta Lobos para ver los resultados con sus propios ojos. Se llevaron fotocopias del programa y, días más tarde, hicieron llegar un fax elogiando el modo en que se trataba a los menores en riesgo. En Lobos, ciento veinte chicos en esas condiciones reciben lecciones de deporte,

cultura y oficios. Igual que los australianos, quince municipios, entre ellos Bariloche, Salto, Mercedes, Dolores y Tigre, pidieron copias del programa con la esperanza de aplicar pruebas piloto en sus respectivas ciudades.

Con treinta mil habitantes, Lobos se destaca por la cantidad de autos de alta gama circulando por sus calles debido al *boom sojero* que se produjo en nuestro país, y recibe una apreciable cantidad de visitantes famosos atraídos por la práctica del polo, por una laguna ideal para disfrutar diferentes disciplinas deportivas y por ser uno de los lugares más seguros del país.¹⁰⁶

CONCLUSIÓN

Con el ejemplo “*atípico*” de Lobos, queda demostrado -o al menos claramente explicitado- que la relativa o notoria ineficacia de las fuerzas de seguridad resulta en parte de la falta de recursos, bajos sueldos, ineficiencias parciales y bolsones de corrupción. Y que dichas carencias podrán ser revertidas y superadas, no sólo aumentando el presupuesto policial, sino también imponiendo rigurosos concursos de antecedentes para el ingreso y la promoción. Fijando, además, objetivos de calidad que deberán alcanzarse conforme un cronograma previamente establecido e incentivando la participación de los ciudadanos y las Organizaciones de la sociedad civil en el control de gestión policial, pudiendo llegar a ser parte de los tribunales de conducta si las circunstancias así lo exigen.

Más allá de cualquier otra consideración, *se debe tomar conciencia de que ya es tiempo de encarar con seriedad los problemas colectivos graves, como lo es por cierto, la Inseguridad Ciudadana.*

¹⁰⁶ Fuente www.criticadigital.com.ar, en su Publicación Electrónica del día 31 de octubre de 2008. Edición Impresa N° 243; pág. 27.

CAPÍTULO X

LA “NUEVA” FUERZA POLICIAL DE LA COMUNIDAD

La nueva estructura debe ser lo suficientemente ágil, dinámica, flexible y receptiva; enfocada de manera tal de lograr identificar con rapidez y precisión los patrones de delincuencia, y con igual urgencia y pericia operativa, estar en capacidad de solucionarlos satisfactoriamente.

Es esencial establecer y mantener una comunicación fluida con la comunidad, acción que le otorgará a la organización policial la posibilidad de acceder anticipada y oportunamente a información indisponible (no pública), fundamental para la elaboración de un cuadro de situación que le de una visión real de los delitos no reportados, de la calidad de vida de los habitantes y de las preocupaciones del grupo con el cual se va a trabajar.

Entendemos que este acercamiento contribuye a aumentar y afianzar la confianza entre la policía y los actores comunitarios, representando una oportunidad única para trabajar en conjunto, permitiéndole a los ciudadanos que comprendan y acepten que para incrementar la seguridad de sus barrios su participación no es solo necesaria, sino imprescindible.

La institución puede entonces participar en alianzas comunitarias de muchas maneras, como por ejemplo: iniciar y guiar el trabajo, iniciar y dejar que otro guíe, participar simplemente como uno de los aliados, o asesorar en comités o foros comunitarios de los que participen además otros actores.

Atento a ello una estrategia de esta índole debería contar con la confluencia de estos tres elementos: la aplicación enfocada de la ley, las alianzas con los vecinos y la prevención sistemática. Esta modalidad de trabajo le brinda a la organización policial la oportunidad de conocer a las personas, entender los problemas de la zona, crear estrategias de vigilancia comunitaria basadas en la colección de datos obtenidos de fuentes propias, evaluar y solicitar recursos necesarios para cumplir eficazmente con la tarea.

Aún queda pendiente definir claramente el papel policial en la solución de las causas de delincuencia desde sus raíces. La organización no debe limitarse simplemente a la reducción de oportunidades y a cultivar las relaciones con la comunidad. A ese fin los investigadores deberán desarrollar estrategias que busquen solucionar problemas específicos, desarticulando conflictos existentes o potenciales. La policía tiene asignado un rol muy importante que otros actores no son capaces de cumplir. Para desempeñar ese papel en toda su dimensión, se necesita explorar, definir y comprender más profundamente *la prevención* para luego convertirla en uno de los pilares de la vigilancia, con idéntica importancia que la aplicación de la ley.

Los responsables de la institución deben conducir a los miembros de la organización en su totalidad, para que apoyen y se identifiquen con la nueva filosofía, misión, y orientación encaminadas a la prevención del delito. *La fortaleza residirá entonces en el espíritu de cooperación colectiva y en el empeño y dedicación para convertir el concepto de prevención en una realidad palpable, actual y futura.*

LA PARTICIPACIÓN DE LA POLICÍA EN LA PREVENCIÓN

La prevención de la delincuencia siempre ha formado parte de las funciones de la vigilancia, sin embargo, cuando no se le otorga prioridad necesaria, la policía termina por aislarse indefectiblemente de su comunidad. Diferentes estudios han demostrado la contribución de algunas prácticas para esa desunión. Así observamos como el aumento del profesionalismo, la

rotación de turnos, la sobrecarga de “*servicios adicionales*”, los frecuentes traslados de uniformados de una zona a otra, cierta evolución tecnológica y la tendencia a dar respuestas que poco tienen que ver con las necesidades reales de la comunidad han profundizado el distanciamiento.

Este conocimiento adquirido a través de la experiencia no hace más que señalar los límites que tiene en la actualidad la vigilancia tradicional, que no solo provoca el aislamiento entre los actores sino que además no detecta ni procesa eficazmente los delitos que a diario se cometen. Como consecuencia de lo antedicho la eficacia del sistema penal, desde la detección y aprehensión hasta el juicio, la sentencia y la rehabilitación, muestran al presente escasos resultados.

Un estudio sobre las rondas preventivas llevado a cabo en la ciudad de Kansas en los años setenta, demostró que éstas no obstaculizaban a la delincuencia ni reducían el miedo que causaba entre los ciudadanos. Similares análisis comprobaron que con duplicar el número de patrullas no se redujo el número de delitos, que las probabilidades de realizar un arresto no aumentaron respondiendo rápidamente las llamadas al número de emergencia **(911)** y que era altamente improbable que una patrulla que habitualmente realizaba rondas al azar llegara a tiempo, justo en el preciso instante en que se estaba cometiendo un delito.

En los ejemplos implementados en otros países podemos encontrar alternativas y bases para adecuar nuestra policía a la prevención del delito. *La vigilancia orientada a la comunidad representa un paso audaz en este sentido dado que propone pasar de la tradicional actitud de respuesta a la de anticipación.* La idea se basa en la participación de la comunidad en la resolución de problemas. Las organizaciones policiales que han asumido este cambio han comenzado a modificar la estructura, a descentralizar las operaciones, a delegar autoridad y a permitir la participación comunitaria en actividades de vigilancia. Cuando la vigilancia está orientada a la comunidad se crean las condiciones necesarias para que el sistema de seguridad ciudadana pueda ofrecer más y mejores servicios orientados a la prevención.

Otra alternativa es la vigilancia orientada a los problemas, modalidad que obliga a la policía a enfocarse inmediatamente en las causas principales de la delincuencia y el desorden. Esta *estrategia* reconoce “*que el objetivo primordial de la policía no es simplemente el de aplicar la ley, sino el tratar de resolver los problemas eficazmente; lo ideal es evitar que ocurran desde el principio*”. Este tipo de vigilancia es más activa que el modelo con procedimientos típicos de respuesta a las llamadas. Esta táctica enfocada en los problemas si bien acepta la participación de la comunidad le reconoce un papel más limitado y directamente relacionado a la importancia del conflicto.

Ambos estilos ofrecen oportunidades de prever las necesidades y preocupaciones de los vecinos. Por lo general requieren de su participación, a través de amplias consultas con los interesados y de comités o foros formados por miembros de diferentes agencias y personas clave que pueden encausar los trabajos. La policía podrá empezar a desarrollar estrategias destinadas a solucionar y prevenir delitos y problemas e incorporar un sistema de vigilancia enfocado en la prevención si trabaja con un amplio abanico de aliados; si conoce y se interesa más por los problemas de la comunidad y las raíces de los mismos.

Para complementar estos esfuerzos los sistemas de organización deberán modificarse de manera de apoyar y fomentar la elaboración de una modalidad de vigilancia más creativa que incorpore, como funciones primordiales, la consulta, la asociación, la descentralización en la administración y una planificación más estratégica.

La resistencia esta arraigada en el antiguo sistema jerárquico de respuesta que se opone a la vigilancia preventiva. El cambio provoca natural resistencia entre quienes han pasado su vida bajo un régimen tradicional fuertemente enraizado y enfrentado a las nuevas tendencias de vigilancia que reducen sensiblemente los territorios de poder y control.

El manejo y la autoridad centralizados, obstaculizan la capacidad de enfocarse en la comunidad. La *vigilancia preventiva* necesita comprender mejor cuáles son los problemas, saber que habilidades son necesarias para remediarlos, de manera de lograr el desarrollo de la comunidad para devolverle el poder. Para vencer esta oposición y lograr un cambio profundo se requiere un compromiso a largo plazo. Ni las estrategias de corto plazo, ni las modificaciones menores logran los resultados esperados. El reto consiste en elaborar estrategias más efectivas para poder cumplir con las variadas demandas de servicio, siempre en aumento; mejorar el personal y los recursos; fomentar el pensamiento innovador y conseguir la participación de la comunidad en las actividades de vigilancia.

La prevención debe jugar una parte esencial e integral en el paquete estratégico de vigilancia, lo cual no significa competir ni eliminar la aplicación de la ley. La vigilancia preventiva proporciona un nuevo marco de referencia operativo más amplio y variado, que permite a cada miembro responder de manera diferente ante la delincuencia. Cada uno es responsable de identificar los problemas claves, definir los detalles, analizar la información y determinar cuál es la mejor respuesta. Lo más importante es recordar que para abordar el problema de la delincuencia con una perspectiva preventiva, es necesario emplear *una estrategia diferente* para dar con la solución deseada. *Esta Estrategia no solo es una opción más de respuesta, sino que se convierte en el modo correcto de responder.*

La integración es posible pero es necesario considerar las siguientes circunstancias: el miedo al cambio, la mentalidad antigua, la falta de comprensión, la necesidad de capacitación para adquirir nuevas habilidades, la falta de apoyo necesario durante la etapa de implementación y el poco o casi nulo reconocimiento del trabajo de prevención. Para que la policía pueda responder más eficazmente al accionar rampante de la delincuencia y los problemas relacionados con ella, las instituciones deben trabajar más con las partes interesadas; deben aproximarse, interactuar, adoptar una actitud participativa y no beligerante, adoptar una postura más preventiva; enfocarse

en la solución de los problemas y aprender a ser los mediadores naturales que faciliten esta nueva iniciativa colectiva.

LA POLICÍA DE LA TRANSICIÓN

El cambio en cualquier organización se debe planear, manejar, implementar y supervisar para que sea efectivo. Las propuestas actuales que buscan hacer que la policía ponga un mayor énfasis en la prevención requieren de una transición que involucre importantes cambios en la estructuración, en la organización y en el funcionamiento de los servicios de policía. Para lograr resultados permanentes debe existir: una buena voluntad de hacer cambios y modificaciones fundamentales en la función de vigilancia.

Para poder conseguir el compromiso de los diferentes actores durante la transición, el líder debe estar preparado para: proporcionar la dirección que la organización va a tomar, modelar el compromiso y el comportamiento para lograr el cambio deseado, responder ante los acontecimientos que se interponen entre los participantes y obstaculizan las posibilidades de cambio. Dicho cambio de estilo es, inevitablemente, un proyecto a largo plazo, y por lo tanto habrá que convencer a los asociados potencialmente desconfiados, a los jefes y oficiales, a los líderes políticos y al público en general de que la prevención es necesaria para lograr el éxito.

Invariablemente esta labor debe ser encarada por un director de policía identificado con la misión, imbuido de un profundo y claro sentido de compromiso y responsabilidad para iniciar y continuar esta tarea, ya que de él se requiere que sea un conductor receptivo, que esté dispuesto a realizar los cambios necesarios y a apoyar en las decisiones con autoridad y energía.

Consideramos que los siguientes pasos son esenciales para iniciar el cambio:

- **Relacionarse con la Misión:** es preciso revisar los elementos claves de la organización para determinar la mejor manera de seguir

adelante. Esto incluye la revisión de la moral y los valores, los bienes disponibles, la manera tradicional de hacer las cosas y las barreras potenciales que habrá que cambiar. Si se toma el tiempo necesario para examinar la situación actual, se podrá determinar la futura dirección, proporcionar un punto de partida definido y articular más fácilmente los puntos fuertes con los débiles.

- **Prepararse para el Cambio:** quiere decir identificar a las personas que se verán más afectadas por los cambios e incluirlas en la solución. La buena voluntad de estas personas es vital para llevar a cabo el cambio con éxito. Las personas que están implementando los cambios necesitan establecer claramente lo que esperan de su personal y lo que el personal espera de ellos. Esta estrategia ayudará a crear planes de intervención que permitan manejar e influir a todas las personas de la organización. Las estrategias para preparar a los oficiales y supervisores deben incluir la preparación de cursos enfocados en la prevención para los nuevos reclutas, para los oficiales de capacitación y para los que están en servicio.
- **Desarrollar una Visión y Dirección clara:** es importante que el conductor diga con claridad adónde quiere llegar. Si el líder tiene una visión clara y concisa del futuro, sus hombres podrán comprender lo que se espera de ellos para lograr el cambio. Esto incluye informar cuál es la nueva misión, los valores y los nuevos objetivos de la organización. Para desarrollar esta visión es necesario planificar detalladamente cuál será la mejor manera de incluir la prevención en el funcionamiento de la organización.
- **Consultar a los afectados y participarlos del Nuevo Proyecto:** la consulta es una de las claves para involucrar a los interesados, brindarles la oportunidad de tener un sentido de pertenencia con el proyecto y hacerlos sentir responsables personales por los cambios propuestos.

- **Idear nuevas formas de vencer obstáculos dentro y fuera de la Organización:** el líder debe atender las preocupaciones de las personas afectadas por el cambio e integrarlas al nuevo proceso. Debe tener presente que es natural que las personas quieran permanecer con lo que es cómodo y conocido y que les preocupen las modificaciones en las estructuras de la autoridad y del territorio. Posiblemente los atemorice asumir nuevas responsabilidades y duden acerca de sus capacidades para desempeñar los diferentes roles que demandan los nuevos desafíos que se avecinan; es indispensable entonces que estas preocupaciones se aborden con seriedad, se discutan con amplitud y se resuelvan con una buena dosis de tolerancia y comprensión.
- **Examinar las reacciones de aquellos que piensan diferente:** no es aconsejable que el conductor subestime "*prima facie*" la fuerza de la filosofía tradicional de los miembros de la organización. Por ende es preciso desarrollar un plan para atraer e interesar a las personas que quieran mantener el sistema antiguo porque creen que siempre ha funcionado bien y que no debería ser modificado.
- **Obtener apoyo externo:** el conductor deberá detectar y sumar a su empresa a los interesados que, si bien no forman parte de la organización, podrían verse beneficiados por algunos de los cambios propuestos. Es entonces sumamente importante que los referentes comunitarios, los líderes políticos y las agencias gubernamentales estén conscientes de los nuevos objetivos de la organización policial y que comprendan cuál es la razón de los cambios. Es muy probable que las partes interesadas no conozcan los detalles de la *estrategia* para reducir la delincuencia y, a menos que estén enterados de sus beneficios, es posible que se muestren contrarios a la propuesta, o poco predispuestos a aceptarla. Hay que tener presente que el compromiso no es algo que se logra de pronto y por lo tanto el trabajo no se reduce simplemente a introducir un nuevo programa con un principio y un fin claro, sino que además requiere de un

esfuerzo adicional para cambiar el funcionamiento de la organización la manera de trabajar con otros, de manejar la información, de tratar los problemas y, hasta cierto punto, la misma razón de ser el “*leit motiv*” de la organización. Por ello se necesita un líder preparado y dispuesto a dedicar todo su tiempo para poner en marcha los cambios y para lograr que otros se comprometan con ellos, de manera de asegurar la estabilidad y continuidad de la transición.

- **Promover la participación de quienes puedan hacer la diferencia:** en la nueva organización la gerencia de nivel medio juega un papel fundamental en el éxito o fracaso del nuevo programa. Tendrá una gran influencia en la planificación y aplicación de los servicios policiales y por eso debe ser parte de cualquier iniciativa nueva. Los comandantes y los jefes ya no serán los únicos con puestos estratégicos. A tal fin es conveniente fomentar el liderazgo en los niveles intermedios y asegurarse de apoyar y motivar permanentemente a esos conductores naturales haciéndolos parte del plan e inculcándoles que ellos también están capacitados para motivar y para lograr que otros se identifiquen y responsabilicen. Esto implica que el jefe de la organización tenga que desarrollar mecanismos idóneos que le permitan identificar y localizar a estos conductores natos dentro y fuera de la organización de manera de seducirlos e incorporarlos al proceso de toma de decisiones.
- **Asegurarse que todos comprendan:** es importante tomarse el tiempo necesario para comunicar de qué se trata la prevención de la delincuencia y cuál es el nuevo rol de la Institución Policial. Por esta causa es necesario dejar en claro que no se trata solo de aprenderse las definiciones que aparecen en el paquete de capacitación, sino que el cambio involucra a la misma naturaleza del trabajo y por lo tanto se requerirán de habilidades y aptitudes que antes no eran necesarias. Un aspecto esencial del proceso será entonces ayudar a los miembros de la organización policial a saber más acerca de la prevención y de que manera esta se relaciona con el trabajo. El

cambio no puede consistir en una actividad que se agregue como parte de un proyecto aislado, sino que en el futuro deberá ser parte integral del comportamiento policial al ofrecer sus servicios.

- **Plazos:** el guía del cambio deberá tomarse el tiempo necesario para presentar el nuevo panorama completo y asegurarse que el compromiso y la voluntad de cambiar son la base de la transición (reestructuración) entre la vieja y la nueva organización policial. Los mayores desafíos de esta etapa serán mantener el liderazgo durante los momentos difíciles, cuando arrecie la crítica, ganar el apoyo y la participación activa de las personas que han logrado éxito con el modelo antiguo y manejar exitosamente la cultura policial.

EL SOPORTE DEL CAMBIO

Consideramos que la capacitación es el eje central del nuevo modelo policial, pero que este nuevo adiestramiento no provee mágicamente las transformaciones requeridas. Cuando el cambio dentro de la organización es aislado, es siempre insuficiente. Creemos que para conseguir una evolución exitosa hacia una nueva organización la policía necesita asegurarse que sus integrantes tengan los conocimientos, las capacidades y la experiencia necesarias para cumplir eficazmente con la nueva modalidad de trabajo y que adicionalmente cuenten con el apoyo irrestricto de la Institución.

Para que la prevención sea un aspecto central de la filosofía y práctica de la vigilancia, hay que tomar medidas concretas que apoyen al personal policial para que desarrolle nuevas habilidades, se capacite y tenga una mejor comprensión y así pueda confrontar estos desafíos. Todo ello apoyado en una estructura policial facilitadora.

Para lograr que el servicio policial sea preventivo habrá que crear nuevos puestos y asignar nuevas responsabilidades, mejorar las habilidades en áreas específicas y prepararse para la delegación de autoridad en todos los niveles de la organización. Es preciso comprender que con solo analizar y encuestar los delitos no se logrará delinear un cuadro de situación completo

ni se podrá comprender cabalmente cuáles son los problemas que aquejan a la comunidad, y menos aún, proponer soluciones eficaces.

La información que obtenga la policía sobre la delincuencia deberá estar acompañada de una evaluación de las necesidades, de los problemas, de la estructura socioeconómica y cultural, y de los recursos de la comunidad. Sólo de esta manera se podrán analizar las verdaderas causas sociales de la delincuencia. Sin ayuda, la policía no podrá determinar cuáles son las raíces principales del delito, los encargados del cumplimiento de la ley deberán trabajar mancomunadamente con los miembros de la comunidad cambiando la forma en que tradicionalmente lo hacían.

Es probable que en el pasado los uniformados no hayan tenido oportunidad de colaborar con personas de otras organizaciones con valores y filosofías diferentes. En virtud de esto, será fundamental que los cuadros nuevos tengan capacidad para auto-motivarse, responder creativamente ante los problemas, estar preparados para tomar decisiones, dispuestos a colaborar con otros, a delegar el poder, a compartir la información, a estar al corriente de las ventajas y preocupaciones de la comunidad, y a ser capaces de funcionar en un ambiente predominantemente autodirigido, integrándose con el medio y aprendiendo a cooperar con la ciudadanía.

LA PREPARACIÓN DE LOS LÍDERES

Las personas en todos los niveles de la organización experimentarán cambios importantes en la orientación de su trabajo una vez que decidan comprometerse a aceptar la filosofía preventiva. *Entonces el estilo autocrático, restrictivo y dominante no será viable y deberá reemplazarse por un estilo de mando participativo que anime y apoye las decisiones independientes.* El personal jerárquico necesitará apoyo para saber como supervisar eficazmente de este contexto y a tal fin deberá ser capacitado para entender -dentro de este nuevo esquema de mando- como resolver problemas, adquirir nuevas técnicas para trabajar en equipo, y buscar la eficacia al trabajar con las alianzas. Los líderes también necesitarán que sus

colegas los respalden asesorándolos en sus funciones y responsabilidades dentro de la organización. Con este tipo de entrenamiento, los conductores de la organización obtendrán los instrumentos necesarios que se requieren para cumplir con sus tareas fundamentales. Todos los miembros de la organización policial necesitarán la oportunidad de evaluar los nuevos valores de la organización y ver cómo se relacionan con sus actividades. La capacitación debe diseñarse para elevar la conciencia y desarrollar nuevas aptitudes a nivel personal, interpersonal, ético, contextual y circunstancial de manera que los miembros del cuerpo policial puedan responder actuando con mayor eficacia frente a los continuos cambios que propone el entorno.

La capacitación no debe ser considerada como el fin en sí mismo. No importa qué tan buena sea, su beneficio se perderá si se aplica en un ambiente en el que colisione con las prácticas y procedimientos del lugar de trabajo. *Aunque la capacitación es un elemento clave para ayudar al personal a ponerse a la altura de los retos que presenta una organización cambiante, debe ser parte de un proyecto global que incluya cambios estructurales de apoyo estratégicamente concebidos.*

Los cambios estructurales serán eficaces en un esquema en el que los administradores tengan mayor autoridad, se descentralice la dirección y el tipo de trabajo coincida con las necesidades básicas de la comunidad. Ya que la mayoría de las funciones en casi todos los niveles cambian cuando la institución adopta esta estrategia, es importante modificar la estructura - cuáles son los niveles, cómo reportan, cómo se toman las decisiones- para que ésta apunte al personal y coadyuve a lograr sus objetivos.

LA COMUNICACIÓN

La comunicación es un elemento clave para el buen funcionamiento de cualquier organización y más aún cuando esa organización atraviesa un período de transición. Es recomendable cuidar que los integrantes de la organización se mantengan dentro de lo proyectado, que estén concientes de los pasos dados, que puedan evaluar el progreso y tengan claras las

expectativas. El estilo de comunicación debe alterarse para que sea más receptivo a la nueva estructura descentralizada de toma de decisiones. Los sistemas horizontales exigen un proceso de comunicación interior más plano donde la jerarquía, el puesto y la subordinación son menos importantes que el diálogo abierto y donde se reciben con entusiasmo las recomendaciones honestas entre las personas. En esas circunstancias, el enfoque principal está en los oficiales y su contribución al nuevo orden. La comunicación necesita facilitar el intercambio fluido de información sobre las experiencias de oficiales y administradores que trabajan dentro de la nueva estructura.

LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN

El éxito de las iniciativas para la prevención de la delincuencia depende cada vez más de la evaluación. La evaluación es una herramienta para medir el éxito de las acciones emprendidas, para corregir los errores cometidos y adicionalmente constituye una manera de demostrar la eficacia de los recursos invertidos por la comunidad. *Si la evaluación es deficiente, oculta los verdaderos resultados y confunde las causas con los efectos. La clave consiste en aplicarla correctamente desde el principio y ayudar a que los integrantes de la organización aprecien sus beneficios.*

Es necesario tener en cuenta que los métodos tradicionales para evaluar la incidencia de la delincuencia no son suficientes para indicar la eficacia de las estrategias utilizadas por la policía cuando, en su análisis involucra a los factores sociales y económicos conectados con la actividad criminal, de manera que se hace necesario implementar un método alternativo para apreciar los resultados de los trabajos realizados y la forma en que se hicieron, siendo que en virtud de la de la información recolectada por este medio se corregirán las equivocaciones, se tomarán nuevas decisiones y se influirá sobre los líderes policiales. *La naturaleza anticipadora de la prevención comunitaria requerirá de una evaluación más activa y basada en las experiencias, de forma de distinguir rápidamente que fue lo que se hizo -y cómo se hizo- para producir el resultado deseado.*

ASPECTOS QUE CONTRIBUYEN AL ÉXITO

Es fundamental en esta experiencia que todos los cambios estén integrados. Cada elemento debe apoyar al otro y ser sensible a las necesidades y problemas que afecten a la comunidad. *Las modificaciones en todos los niveles deben facilitar la colaboración y el desarrollo de las estrategias de prevención.* Actualmente en las instituciones policiales más importantes del mundo los esfuerzos han empezado a definir un camino más claro para optimizar la transición hacia la prevención. Aunque no se han hecho estudios a largo plazo sobre los efectos de los nuevos modelos de vigilancia, las investigaciones indican ciertos aspectos claves de los servicios policiales que han mejorado su nivel de respuesta ante la delincuencia.

- La probabilidad de éxito y el impacto de la prevención han mejorado mucho en los lugares dónde se ha aclarado y optimizado el nuevo rol de la policía. Esto significa asegurarse que todos los miembros de la organización comprendan las claras ventajas de un acercamiento anticipado y vean claramente los límites de la vigilancia de respuesta.
- El cuerpo policial también necesita saber que la vigilancia preventiva tendrá la misma categoría que las tasas de arrestos y las investigaciones. Se deberán reconocer estos esfuerzos por medio de indicadores de cumplimiento y sistemas de recompensa.
- Para llevar a cabo y facilitar las discusiones sobre los operativos, se requieren aptitudes y destrezas que generalmente no se enseñan ni se buscan en programas tradicionales de vigilancia. Para que la policía sea efectiva al enfocarse en la prevención, es necesario que sea capaz de facilitar, consultar, comunicar, analizar y asesorar.
- Dada la complejidad de los problemas que a diario presenta la delincuencia es bien sabido que la policía no puede confrontar el crimen sin ayuda. Para poder crear comunidades más seguras es necesario que las agencias unan todos sus esfuerzos para trabajar

estrechamente con la comunidad, construir alianzas eficaces y apoyar las iniciativas que buscan enfrentar las causas sociales y económicas de la delincuencia.

- Toda la organización, junto con los aliados externos, necesitan comprometerse desde el principio a un proceso de largo plazo y a realizar los ajustes que sean necesarios, conforme se vayan presentando situaciones nuevas o condiciones que modifiquen el escenario.

CONCLUSIÓN

Concluimos aquí este capítulo destacando una idea que consideramos central: en la medida que tanto los ciudadanos como los uniformados logren internalizar los conceptos de *Seguridad Personal*, y la obligación que les corresponde observar y asumir como integrantes de la comunidad a unos y como servidores públicos a otros; con los hijos, la familia y la sociedad, comprometiéndose seria, decidida y responsablemente, se podrá revertir el presente y, en ese caso, cada uno estará aportando a hacer de nuestro país un lugar más seguro y mejor para vivir en paz y soñar sin sobresaltos.

“Transformar la realidad es posible. Pero para poder cambiar algo primero hay que creer que se puede”.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Lozano, Manuel: Abogado. Master en Gestión de Organizaciones sin Fines de Lucro en la Universidad de San Andrés. Desde 2008 Director Nacional de “Red Solidaria”, que nuclea a más de dos mil voluntarios en todo el país. Autor de “Te Invito a Creer”. Buenos Aires, abril de 2012.

CAPÍTULO XI

CONCLUSIONES PARTICULARES

La *violencia en América Latina* -generadora de inseguridad y temor en la ciudadanía- es la resultante de un fenómeno cuasi endémico que presenta tres aspectos distintos pero concomitantes. En primer lugar, la configuración de una nueva clase social: *el crimen organizado*, que evoluciona en tres estadios. Primero, *una fase predatoria* que se distingue por la afirmación territorial de grupos criminales que garantizan su poderío por medio de la violencia extrema y con ello logran defender su empresa ilícita, eliminar rivales y consolidar un monopolio privado de la fuerza; segundo, *una fase parasitaria* que implica una sustancial influencia política y económica, combinada con una evidente capacidad corruptora de sectores públicos y privados; tercero, *una fase simbiótica* en la cual, para lograr su afianzamiento, el sistema político-económico se vuelve tan dependiente del crimen organizado como éste de las instituciones establecidas.

En Latinoamérica el *crimen organizado*, particularmente el ligado al narcotráfico se ha instalado y crecido aceleradamente alentado por la interacción de cuatro factores: una estructura institucional que se distinguió por la precariedad del Estado; un desarrollo político que hizo de la política, en algunos casos, un ejercicio derivado del control armado (caso Colombia); un entorno cultural guiado por valores y prácticas que, indiferentes frente a la ilegalidad y la ilicitud, exaltaron el interés particular, el individualismo y la apropiación privada de lo público; y un ambiente jurídico en el que, la inoperancia de la Justicia se tornó funcional a todos los actores involucrados.

La actitud vacilante de la ciudadanía ante los bajos costos iniciales y los grandes beneficios materiales derivados del narcotráfico torna para muchos ilusoria la erradicación definitiva de este "*brillante negocio*". De ese modo, la *criminalidad organizada*, fortalecida así por la combinación de actitudes y

acciones estatales y sociales, alteró en escala los niveles de violencia, que se extendieron y agravaron significativamente.

El segundo elemento que caracteriza a la violencia en América Latina es la notable fragilidad de algunos Estados. El colapso estatal se observa en la pérdida de legitimidad de las instituciones, en la ausencia del Estado en diversas zonas, en los enormes índices de impunidad y en la incapacidad de las élites locales para forjar un nuevo pacto social; todo lo cual provoca automáticamente falta absoluta de credibilidad en el sistema.

La desconfianza en la Justicia, el crimen, el descrédito policial y la impunidad en el ámbito judicial son hechos más que alarmantes. El Estado abandona territorios de alta conflictividad ciudadana, al tiempo que se resquebrajan esenciales normas de convivencia ética, políticas y jurídicas; con lo que se debilita aún más la esfera estatal, hoy asiduamente cuestionada. *“Se ha hecho común la justicia privada, el delito es altamente rentable, la noción de autoridad se diluye y no resulta nada claro quién establece y hace cumplir las reglas del juego en ciertos y determinados países seriamente comprometidos con el tráfico en la Región”*.¹⁰⁸

La tercera característica de la violencia está íntimamente vinculada con las difíciles condiciones sociales acumuladas por largos años. Tanto en el entorno familiar y barrial cercano como en el contexto urbano más amplio predominan la arbitrariedad, el maltrato y el abuso. *Así la violencia se percibe como inevitable, generando pasividad y aislamiento. La violencia, por lo tanto, se interioriza.*

Para evitar entonces que las *estrategias* en cada sector se conviertan en operaciones individuales e indiferentes de lo que las rodea y, eventualmente, ilusorias y estériles, se torna indispensable que exista un eje central entre las

¹⁰⁸ *“Las drogas corroen la dimensión ética del trabajo, llevan a la degradación de la persona en cuanto a su creación a semejanza de Dios, destruyen gobiernos, carcomiendo su seguridad económica y son un desafío que hipoteca gran parte de los logros de los últimos tiempos”*. S.S. Juan Pablo II – *“Los Pecados Capitales”*. México, 1999.

mismas que asegure un desarrollo integrado, armonioso y coordinado. *Este hilo conductor es la política global o gran estrategia* que será decidida por el más alto nivel de conducción política del Estado; responsable de establecer las direcciones en que se orientarán los recursos, en defensa de los legítimos y permanentes intereses del Estado.

Es en ese instante cuando aflora el valor y la necesidad de la *inteligencia política*. Ella facilitará la concepción apropiada de la política pertinente dentro de la mayor certeza posible y, por lo tanto, mejorará significativamente la capacidad de obtener los resultados deseados. En la seguridad de que *“una decisión sin información/conocimiento será una decisión vacía o débil de contenido, una decisión sin “Inteligencia” puede resultar una decisión ingenua, condenada inevitablemente al fracaso por ignorar los elementos contextuales -públicos o secretos- que hacen no viable la decisión o que pueden producir consecuencias no queridas por quien decide”*.¹⁰⁹

En tal sentido, *la tarea de la inteligencia política es permanente*. Actualizando en forma periódica los escenarios presentes y futuros probables, dilucidando los nuevos riesgos y oportunidades que puedan irse presentando, permitiendo realizar correcciones necesarias a la política en ejecución e incorporando las mutaciones que impone la continua evolución de la realidad. De esta manera, en función de los intereses de gobierno y a la luz de aquellos escenarios, se diagramará la política global dirigida a enfrentar y contener el fenómeno. Lo que Lidell Hart denomina: *“la gran Estrategia que debe controlar a la Estrategia”*.¹¹⁰ Ésta contemplará todos los aspectos y su interrelación e imprimirá directivas generales que establecerán las orientaciones y fijarán los parámetros dentro de los cuales cada ámbito desplegará sus propias estrategias específicas articuladamente, las que serán interdependientes y responderán conjuntamente a una *Estrategia Nacional Coordinada de Combate a la Inseguridad*.

¹⁰⁹ Godoy, Horacio: *“Relaciones Internacionales en el Proceso de Globalización en la Economía y la Política – Los Nuevos Actores en el Escenario Mundial”*. Revista de la “ENI”, Vol I, N° 1, año 1992.

¹¹⁰ Lidell Hart, Basil H.: *“Estrategia. La Aproximación Indirecta”*. Ediciones del Círculo Militar, 1984.

Es en este punto, precisamente, donde el gobierno definirá el plano en el que encarará la resolución del problema, el grado de empeñamiento y su real alcance; o bien el nivel de convivencia, aceptación o tolerancia que tendrá en cada área del mismo, *plasmando de este modo su pensamiento, opinión, actitud y posición definitiva frente a la amenaza que recurrentemente atemoriza, intimida y agrede a la población.*

Los períodos electorales se caracterizan porque fuerzan a los postulantes a la diferenciación. Cada candidato necesita mostrar que es preferible a los otros. Una vez resuelta la contienda, ***corresponde minimizar diferencias y buscar consensos para encarar seria y responsablemente la solución de problemas colectivos graves, como la Inseguridad Ciudadana.***

Para lograr dicha meta, la participación académica y de la sociedad civil resultarán ineludibles. Se convocará a universidades, expertos y ONGs que puedan contribuir. Se coordinarán los esfuerzos de entes oficiales y privados que, a menudo en soledad, estudian experiencias internacionales aplicables. En el 2010, un “*Seminario de la Fundación Argentina Siglo XXI*” reunió al Director de ILANUD (Órgano de Naciones Unidas para la prevención del delito) así como a catedráticos de España y Brasil dedicados a la *prevención y a la lucha contra el crimen organizado*. Aportes de esta clase le darán fuerza, respaldo y la credibilidad necesaria a un *Programa de Seguridad* que, de aplicarse regular y sostenidamente en el tiempo, contribuirá a recuperar la seguridad y la confianza perdida.

Como observara uno de los comentaristas chinos de Sun Tzu, entre los siglos VI y X: ***“El que mejor resuelve las dificultades es aquél que las resuelve antes de que hayan surgido. El que mejor vence a sus enemigos es aquél que triunfa antes de que las amenazas de éstos se concreten”***¹¹¹.

¹¹¹ Sun Tzu: “*El Arte de la Guerra*”. Editorial Fraterna, Buenos Aires, 1983.

CONCLUSIONES GENERALES

Luego del fracaso de sucesivas iniciativas instrumentadas hasta el presente, se torna imprescindible un replanteo, redefinir qué acciones deben emprenderse, qué recursos van a utilizarse y cómo. Una propuesta que pretenda éxito y perdurar, deberá contar con suficiente apoyo político. Sería saludable delinear una doctrina que concite la adhesión expresa de todos los sectores, de manera de asegurar su continuidad a pesar de los cambios.

*Resulta ineludible definir el campo de la Seguridad Ciudadana, separándolo de la Seguridad Interior, como también modificar la normativa que regula la actividad policial, propiciando un cambio de su estructura piramidal por otra más plana y gerencial que aliente la descentralización de la toma de decisiones. Esta reforma implica la elaboración de nuevos planes de estudio para obtener oficiales con una mentalidad distinta y capacidad para conducir grupos interdisciplinarios para la resolución proactiva de conflictos urbanos. **Ese oficial deberá contar con profundo sentimiento de pertenencia a la fuerza, ostentar firmes valores éticos y morales que le impidan corromperse y exhibir una ductibilidad y sensibilidad que le permita recomponer lazos entre los uniformados y la comunidad.***

Hay indicadores a la hora de diseñar un nuevo modelo policial. En febrero de 2010, un episodio conmocionó a la ciudad de San Isidro, el Tte de la Bonaerense Aldo Garrido fue asesinado cuando intentaba evitar un asalto. Las manifestaciones de congoja de los vecinos, exaltaron los valores encarnados por Garrido y delinearon el tipo de oficial que esa comunidad requiere para sentirse segura. Garrido no era solo un oficial que trabajaba en la zona hacía más de treinta años, sino un habitante del barrio que se había ganado la amistad, el afecto y el respeto de los ciudadanos por su trato afable y servicial. Creemos que las acciones tendientes a descentralizar las funciones de la institución policial *deberían contemplar la conveniencia de su municipalización¹¹² y regionalización, alentando la designación de personal*

¹¹² El Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, remitió el 3 de febrero de 2012 a la Legislatura, el Proyecto que crea la *Policía de Prevención*, fuerza de exclusiva competencia Municipal

de acuerdo con su zona de residencia, lo cual incrementaría el compromiso moral con el trabajo y con los vecinos, al tiempo que respaldaría su labor.

El delincuente vive mutando y perfeccionando las técnicas delictivas. En la elaboración de la respuesta deberán emplearse todos los recursos disponibles y participar todos los sectores interesados. En esa dirección, dentro de la nueva estructura, el policía será un colaborador más en la búsqueda de soluciones y tendrá que adecuarse a delinear las acciones conjuntamente con otros actores (Foros Vecinales y de Seguridad), y representantes de distintas Comunidades.

Resulta central optimizar el sistema de búsqueda de información. Existen múltiples dificultades para consultar rápidamente bases de datos. En muchos casos, las investigaciones se basan en la delación o en denuncias anónimas, herramientas ineficaces si el objetivo es la prevención. El noventa por ciento de información se halla en bases de datos de organismos públicos y se debe acceder a ellas en tiempo real. El otro diez por ciento lo constituye la *información inaccesible*, a la que solo podemos llegar a través de fuentes humanas especializadas. *Resulta casi imposible buscar soluciones para un problema si no contamos con los datos necesarios para poder plantearlo.*

Proponemos abandonar el simplismo causal, que señala a la *“mano blanda”* o la *“injusticia social”* casi como causa única de la inseguridad. Las estadísticas oficiales serán un punto de partida, pero se determinará el grado

que atenderá contravenciones y se integrará con las *“Patrullas de Seguridad”* Municipales. La planificación de las tareas serán responsabilidad de los Intendentes. La iniciativa remitida al Senado establece que la *Policía de Prevención* estará bajo las órdenes del Jefe de la Policía Distrital de cada Municipio, pero los Intendentes serán los encargados de diseñar *“las Políticas Preventivas y las Acciones Estratégicas”*. Las *Políticas de Seguridad* serán bimestrales y estarán monitoreadas por el Intendente, quien informará semanalmente al Ministerio de Justicia y Seguridad los objetivos cumplidos, mientras que sus miembros no podrán actuar en lugares exclusivos de competencia federal, provincial o militar. Entre las funciones de la *Policía de Prevención*, destacan: *“la observación, patrullaje y vigilancia”*, *“prevención primaria”*, *“conocimiento barrial”*, *“cesar la comisión de delitos y contravenciones”*, *“colaborar en la prevención de la comisión de faltas de tránsito, vehicular y peatonal”*, y *“participar en casos de siniestros o catástrofes”*. La formación de los agentes se realizará en Institutos de Formación Policial descentralizados, mantendrán su dependencia orgánica con el Ministerio de Justicia y Seguridad y *“no cumplirán tareas de custodia de objetivos fijos, ni de personas, y no albergarán detenidos en sus Bases Operativas”*. La *Policía de Prevención* será *“complementaria del accionar de la Policía Distrital”* y se implementará en los Municipios que cuenten con más de 70 mil habitantes. El Proyecto aún no ha recibido tratamiento legislativo.

de correlación entre el delito y diversas variables como la densidad poblacional, la distribución de la riqueza, la educación, la jurisprudencia penal o los valores sociales predominantes.

Se torna necesario e indispensable contar con datos fehacientes para elaborar un diagnóstico preciso. Se sabe la cantidad y tipo de delitos que se cometen, pero diagnosticar es describir “*por qué*” ocurren. *El análisis desprejuiciado de las correlaciones múltiples verificadas permitirá reconocer factores de riesgo, establecer prioridades y encarar estrategias varias.*

Para ello, la nueva organización deberá contar con especialistas en reunión, clasificación y análisis de la información. Verdaderos profesionales de Inteligencia relacionados con la materia de estudio. Estos investigadores representan uno de los engranajes esenciales de la estructura.

Las Soluciones a la Inseguridad Urbana superan el tema del diseño policial. Si no se modifican las bases sociales será complicado erradicar el fenómeno. Enfrentamos un punto de inflexión, ya que los escenarios futuros se avizoran complejos y preocupantes. Los Carteles internacionales dirimen sus diferencias a tiros en pleno centro de la ciudad, mostrando la cara visible de *estructuras delictivas transnacionales* instaladas en nuestro medio. Otro desafío lo representa la corrupción, un pesado lastre que frena el cambio. Si bien es una realidad mundial, su nivel de tolerancia evidencia la madurez política de cada país. Contrariamente a lo que podría creerse la misma no solo atañe al sector público, afecta también al privado, que en Latinoamérica tiene una fuerte influencia sobre el componente político de los Estados.

Por otra parte, las políticas económicas neoliberales facilitaron una fuerte concentración de la riqueza y el aumento de la pobreza e indigencia, generando la sensación de que existen formas no convencionales de hacer dinero fácil. En un medio donde el lugar de nacimiento es determinante para definir el futuro, el delito representa una posibilidad para modificar la situación heredada. La población se divide en guetos de ricos y pobres y no faltan las soluciones lesivas, como levantar muros que separen a unos y

otros. Es común ver *bandas juveniles*¹¹³ de adolescentes sin futuro, para quienes la vida tiene un valor relativo, pues conviven a diario con la muerte.

Nos proponemos llamar la atención de nuestros representantes para que modifiquen las variables que favorecen el auge del tráfico y el consecuente aumento del delito y la violencia, atendiendo seria y responsablemente las necesidades de los grupos más vulnerables, de manera de evitar la propagación de teorías que criminalizan la pobreza, lo cual invariablemente nos conducirá a un inútil escenario de confrontación donde la violencia del excluido representará la nueva amenaza social.

Además del ataque a las condiciones directas del delito masivo, se buscará consenso para modificar el entorno (medio ambiente) de la actividad delictiva. Se acordarán medidas económico-sociales y culturales dirigidas a superar la marginalidad, resolver inequidades y elevar la educación. El dilema es cultural; como decía José M. Estrada: ***“La educación es un deber moral, por cuanto nos lleva a la perfección, que es nuestro destino”***.

Concluimos sosteniendo que *“el Pensamiento Estratégico del Estado debe estar orientado en función del tipo de amenazas que debe enfrentar; esta orientación implica estar preparado con la mayor efectividad posible, y la misma, depende tanto de la existencia de recursos materiales y humanos como de un marco legal y doctrinario acorde. Argentina posee lo primero pero adolece de lo segundo. La carencia de un marco legal y doctrinario apropiado merma la efectividad para enfrentar la Amenaza de la Inseguridad con éxito, hecho que configura, de algún modo, una contradicción de su Pensamiento Estratégico”*.

Sin olvidar a Santo Tomás, cuando nos advierte que para triunfar: ***“La justicia debe dirigir y la prudencia, que es la perfección de la razón, ejecutar”***.

¹¹³ Las bandas de adolescentes que actúan sincronizadamente en grupo, atacando, agrediendo, robando e incluso matando, se denominan *“pirañas”*, y remiten en su accionar coordinado, al triste y lamentable ejemplo de las *“maras”* (pandillas juveniles) centroamericanas.

CONCLUSIÓN FINAL

El proceso lógico-deductivo empleado hasta aquí, nos ha permitido obtener una serie de *Conclusiones Particulares* que articuladas y sistematizadas, dieron lugar a las *Conclusiones Generales* “*ut supra*” establecidas. De las mismas se desprende claramente una **CONCLUSIÓN FINAL**, que la enunciamos de la siguiente manera:

El negativo impacto provocado por la Inseguridad en la ciudadanía, fenómeno esencialmente complejo y multidimensional, adquirió status de verdadera amenaza transnacional atacando directamente el nivel sociocultural y político de la sociedad. Hecho sensiblemente agravado por la creciente globalización de la violencia y el consecuente aumento del narcotráfico y la criminalidad en el Escenario Estratégico Regional.

Esta situación motiva y exige de los Estados involucrados el firme propósito, el ineludible compromiso, la insoslayable voluntad y la impostergable determinación de impulsar Políticas Públicas activas e implementar Estrategias oportunas, que incluyan el empleo y la articulación de herramientas eficaces en aras de alcanzar una mayor eficiencia en la erradicación y/o neutralización de la Amenaza Global.

Circunscribiéndonos al primer párrafo de esta **CONCLUSIÓN FINAL**, que satisface los dos objetivos principales de la investigación (el segundo párrafo, de claro perfil prescriptivo y normativo, apunta al objetivo secundario), quien suscribe la presente investigación sostiene que:

- 1.- En tanto la misma supera la prueba de su contrastación con la Hipótesis Preliminar de Investigación enunciada en la Fase Introdutoria (ítems 2.1.3. Objetivos y 2.1.4. Hipótesis), es pasible de ser considerada **TESIS**.

- 2.- Desde el momento que la *globalización de la criminalidad* determinada en la **CONCLUSIÓN FINAL** (ahora **TESIS**) continúa su ascenso en el

Escenario Estratégico Regional, incrementando significativamente los niveles de violencia e *Inseguridad Ciudadana*, se considera justificado y pertinente el título del presente trabajo, en lo concerniente a ofrecer “*una Visión Estratégica Global acerca de la Seguridad Ciudadana y las Políticas Públicas y su consecuente análisis del significado e impacto sociocultural y político que provocan en la sociedad*”.

A N E X O S

“Una droga más dañina que las mal llamadas heroicas se introdujo en la cultura nacional: el dinero fácil. Prosperó la idea de que la ley es el mayor obstáculo para la felicidad, que de nada sirve aprender a leer y escribir, que se vive mejor y más seguro como delincuente que como gente de bien. En síntesis: el estado de perversión social propio de toda guerra larvada”.

Gabriel García Márquez
“Noticia de un Secuestro”, 1996.

Consideraciones generales sobre la Seguridad Humana

“...La Seguridad de las personas de todo el mundo está interrelacionada, como ponen de relieve las corrientes mundiales de bienes, servicios, finanzas, personas e imágenes. La liberalización y la democratización políticas abren nuevas oportunidades pero también nuevas fallas, tales como la desestabilización política y económica y los conflictos en el seno de los Estados. Más de 800 mil personas pierden anualmente la vida, víctimas de la violencia. Aproximadamente unos 2.800 millones se ven afectadas por la pobreza, la mala salud, el analfabetismo y otras enfermedades. El conflicto y la privación están relacionados entre sí. La privación tiene muchos vínculos causales con la violencia aunque esos vínculos deben examinarse cuidadosamente. Por el contrario, las guerras matan a las personas, destruyen la confianza entre ellas, hacen aumentar la pobreza y la delincuencia y frenan a la economía. Hacer frente a esos elementos de Inseguridad de una manera efectiva exige un enfoque integrado. La llamada que se hace en el informe a favor de la Seguridad Humana es una respuesta a los desafíos del mundo actual. Las políticas y las instituciones deben responder a esas inseguridades de manera más firme e integrada. El Estado continúa siendo el principal responsable de la Seguridad. Pero como los Problemas de Seguridad se tornan cada vez más complejos y varios actores nuevos tratan de desempeñar un papel en esta esfera, necesitamos un desplazamiento de paradigma. La atención debe ampliarse desde el ámbito del Estado para incluir la seguridad de la gente, la Seguridad Humana. La Seguridad Humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones....”¹¹⁴.

¹¹⁴ Texto correspondiente a la parte inicial del Informe titulado: “*La Seguridad Humana, Ahora*”, que la Comisión de Seguridad Humana (CHS) presentó el 1º de Mayo de 2003, al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan.

Correspondencia entre Seguridad y Gobernabilidad

La *conectividad y coordinación* entre un tema tan sensible como la *seguridad* y la *gobernabilidad* se presenta como paso previo, ineludible, para *afianzar y consolidar la estabilidad*, pues como bien señala Moisés Naím: ***“los gobiernos no pueden controlar el tráfico de drogas, armas, ideas, personas y dinero. Estos mercados ilegales están dominados por redes ágiles, multinacionales, y con muchos recursos potenciados por la globalización. Los gobiernos seguirán perdiendo estas guerras si no son capaces de crear y adoptar nuevas estrategias para hacer frente a estos nuevos desafíos que configuran el mundo tanto como lo hicieron en el pasado las guerras entre Estados”***.¹¹⁵

Es por ello, que ***“es indispensable ganar la lucha mundial contra el problema de las drogas. El tráfico inmoral que destruye vidas, alimenta la violencia, promueve la corrupción y destruye nuestro ecosistema, debe ser combatido por las naciones con todos los medios a nuestra disposición. Para ello, debemos coordinar nuestros esfuerzos respecto de la producción y del consumo y de los muchos vínculos siniestros que existen entre el uno y el otro”***.¹¹⁶

¹¹⁵ Naím, Moisés: *“Las Cinco Guerras de la Globalización”*. Naím es Director de la Revista *“Foreign Policy”*. Sobre este tema pronunció en Madrid la X Conferencia Anual Fernández Ordóñez, en junio de 2003. Naím nació en Venezuela en 1952 pero reside desde hace años en los Estados Unidos. Tuvo un paso por la gestión pública como Ministro de Industria de su país y como directivo del Banco Mundial, pero luego derivó en académico e investigador, hoy, del *“Carnegie Endowment for international Peace”*. Sus textos semanales de opinión son reproducidos por los principales periódicos de América Latina y Europa. Ha sido galardonado con el *Premio Ortega y Gasset* por su trayectoria. Su libro *“Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el Mundo”* ha sido editado en 18 idiomas y fue seleccionado por *“The Washington Post”* como uno de los mejores libros del año. Un documental basado en ese texto y producido por *National Geographic* fue merecedor de un premio *“Emmy”* hace un par de años. Naím es considerado actualmente un lúcido observador de las relaciones internacionales, como autor y columnista.

¹¹⁶ Pastrana Arango, Andrés (ex Presidente de Colombia): Discurso pronunciado en la Sesión Plenaria de la 54 Asamblea General de la ONU en Nueva York, Estados Unidos, el 20 de septiembre de 1999.

Características de la Gobernabilidad: distintas visiones

Autores como Flisfisch estiman que la *gobernabilidad* es **“la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo”**¹¹⁷. Para Tomassini, la *gobernabilidad* **“no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social”**¹¹⁸. Arbós y Giner, definen a la *gobernabilidad* como **“la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”**.¹¹⁹

Las metas precedentemente enunciadas, todas ellas deseables y posibles en un Estado democrático moderno, se nos presentarían como impracticables sin la presencia y el respaldo cotidiano de *Políticas Activas de Seguridad*.

¹¹⁷ Flisfisch, Ángel: “*Gobernabilidad y Consolidación Democrática: Sugerencias para la discusión*”, Revista Mexicana de Psicología, LI, 3, 1989, pág. 113.

¹¹⁸ Tomassini, Luciano: “*Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Serie de Monografías 9, 1993, pág. 6.

¹¹⁹ Arbós, Xavier y Giner, Salvador: “*La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*”. Madrid, Siglo XX, 1993, pág. 13.

Rol de las Políticas Públicas como soporte de Legitimidad

Una hipótesis fundamental será que la **governabilidad** quedará asegurada en la medida que un gobierno pueda, simultáneamente, mantener la **legitimidad** y promover el desarrollo socioeconómico; campos de interés esenciales para cualquier sistema de gestión que considere, promueva y privilegie valores como los consagrados en nuestra Constitución Nacional. En este sentido, al plantearse las dimensiones subyacentes a la compleja trama de la gobernabilidad en América Latina, coincidimos con Mayorga, en que no son otras que **“el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales; y el desarrollo de la eficacia de las “Políticas Públicas” diseñadas e instrumentadas por el Estado”**.¹²⁰ Y, con Flisfisch, cuando nos dice que **“para la consecución de la gobernabilidad no basta con la pura operación de las reglas del juego democrático... exige como resultado de la operación de esas reglas un orden”**.¹²¹

La línea de pensamiento expuesta evidencia la *imprescindibilidad* de contar con *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*, reales y concretas, a corto, mediano y largo plazo, que permitan alcanzar las metas enunciadas.

¹²⁰ Mayorga, René Antonio: (Coord.), *“Democracia y Gobernabilidad en América Latina”*. Caracas, Nueva Sociedad, 1992, pág. 41.

¹²¹ Flisfisch, Ángel: Op. Cit., págs. 117-118.

Las Tecnologías de la Globalización potencian el despliegue Transnacional del Narcotráfico

Los nuevos vientos de la globalización convocaron a los grandes emporios del crimen, que se unieron, pusieron fin a sus continuas disputas territoriales y como sostiene Claire Sterling, declararon una especie de **“pax mafiosa”**, entendida esta como **“una tregua destinada a evitar conflictos entre sus organizaciones, tendientes a conectarlas, frente al mercado amplio y libre que les brindaba un mundo globalizado”**.¹²² Esta **internacionalización del crimen organizado** es lo que la autora denomina **crimen sin fronteras**. Nunca antes se había visto un acuerdo internacional de delincuentes comparable al surgido a partir de la era post comunista.

A propósito de ello, los servicios secretos italianos y rusos se enteraron de la celebración de un primer encuentro entre **“hombres de honor”** de alto rango y miembros de la poderosa *Mafia Rusa* en Praga, en 1992. Al parecer, posteriormente se produjo una segunda reunión *relacionada con el tráfico de drogas y armas* en Suiza, en la que también estuvieron presentes mafiosos estadounidenses.¹²³

¹²² Sterling, Claire: *“El Mundo en Poder de las Mafias”*. Ediciones Flor del Viento. Barcelona, 1996.

¹²³ Dickie, John: *“Cosa Nostra - Historia de la Mafia Siciliana”*. Editorial Sudamericana S.A. Buenos Aires, octubre de 2006, pág. 448. La *Mafia Siciliana*, que fue la primera en establecerse en Rusia a comienzos de los 90, tenía establecida una estrecha *“asociación de intereses”* con su par rusa, parecida a la que la unía con los Cárteles colombianos. Los italianos iniciaron a los rusos en las distintas -y sofisticadas- *“técnicas de lavado”*, y éstos se comprometieron a brindar *seguridad* a los envíos de *droga*, haciéndose cargo de la distribución en toda Europa.

El crecimiento exponencial del delito y la violencia es directamente proporcional a la Inseguridad que generan en la Sociedad

En este contexto se inscribe la recomendación de la *Comisión Antimafia* de Italia de 1990, dirigida a la Asamblea General de ONU, para la cual **“el crimen organizado estaba adquiriendo tintes de catástrofe de alto riesgo”, a la vez que concluía:**¹²⁴

“Las organizaciones internacionales de delincuentes han llegado a diversos acuerdos y entendimientos para repartirse zonas geográficas, desarrollar nuevas estrategias de mercado, elaborar fórmulas de ayuda mutua y resolución de conflictos... y todo con alcance planetario. Nos enfrentamos a un auténtico contra-poder delictivo capaz de imponer su voluntad en Estados legítimos, socavar las instituciones y fuerzas de la ley y el orden, perturbar el frágil equilibrio económico y financiero y destruir la vida democrática”.

¹²⁴ Recordemos que durante el último siglo y medio, la *Mafia* ha respondido a todos los grandes desafíos de la modernidad: *el capitalismo, el surgimiento del Estado-Nación, la democracia, el auge y caída de las grandes ideologías del socialismo y del fascismo, la guerra global, la industrialización y la desindustrialización*. Nada de lo que los siglos XIX y XX pudieron proyectar contra la *Mafia Siciliana* ha sido capaz de detenerla. *No tiene mucho sentido sugerir entonces -a la luz de los acontecimientos conocidos- que, librada a sus propias fuerzas, la “Cosa Nostra” no logre también hacer frente a los desafíos del siglo XXI.*

En agosto de 2001 Pietro Lunardi, Ministro de Infraestructuras italiano, desató una verdadera tormenta política cuando señaló que *“Italia tenía que aprender a vivir con la Mafia, cada uno -dijo- debe abordar el problema del crimen a su manera”.*

Con la Globalización la criminalidad organizada se ha convertido en una Poderosa Fuerza Política

La *delincuencia global* no solo ha experimentado un espectacular aumento de volumen, sino que ***debido a su gran capacidad para amasar colosales beneficios, se ha convertido en una poderosa fuerza política.*** En consecuencia, las ideas a través de las cuales interpretamos la política y economía mundiales deben adaptarse a este cambio, urgentemente.

De las cinco mil organizaciones pertenecientes al crimen organizado, que según cifras oficiales surgieron en la antigua Unión Soviética, un millar ya trabajaba con el hampa a comienzos de 1993. Boris Yeltsin, en una conferencia a la que fueron convocados dirigentes políticos, funcionarios civiles, jueces y jefes de policía para discutir el tema, manifestó su grave preocupación por la existencia de estos grupos orgánicos, en los siguientes términos: ***“el crimen organizado destruye la economía, interfiere en la política, socava la moral pública, amenaza a los ciudadanos y a toda la nación rusa... Ya se tilda a nuestro país de gran potencia mafiosa”.***¹²⁵

De esos cinco mil nucleamientos criminales existentes en Rusia, trescientos poseen una organización que por sus características cerradas remiten a ciertas estructuras militares. *Según el Departamento contra los Delitos Financieros de la Policía Rusa, estas redes organizadas reticularmente, están estratégicamente divididas en células autónomas y autosuficientes, con el fin de impedir que la caída de una de ellas pueda representar algún tipo de riesgo o peligro para el resto de la agrupación.*

¹²⁵ Schamis, Gerardo J.: Embajador. *“En los Umbrales del Siglo XXI – Ensayo de Política Internacional”*, Capítulo XVI, *“Mafias Globalizadas y nuevo idioma en el Crimen Organizado”*. Talleres Gráficos de la Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, marzo de 1998, pág. 233.

Características de las Amenazas Transnacionales

Ya en el contexto más específico de las *Amenazas Transnacionales*, el *Crimen Organizado* es un fenómeno extremadamente complejo. Se trata de **“grupos que tienen una estructura corporativa cuyo objetivo primario es la obtención de ganancias, mediante actividades ilegales, a menudo basándose en el miedo y la corrupción”**. Existen otras definiciones más completas que describen al *crimen organizado* a partir de características básicas: *organización jerárquica, continuidad en el tiempo; disposición a amenazar o usar la violencia; membresía restringida; provisión a segmentos de la población común de bienes y/o servicios ilegales; neutralización de agentes públicos y dirigentes políticos a través de la corrupción o intimidación; búsqueda del monopolio de determinados bienes y servicios; asignación de tareas especializadas a sus miembros; manejo de un “código secreto” y diseño de planes en orden al logro de objetivos de largo plazo.*¹²⁶

Con respecto a su estructura operativa, resulta de interés destacar que existen *“puntos de interés común”* entre las organizaciones criminales, los que se dan como una constante que las caracteriza e identifica.

*Todas ellas, sin excepción, avizoran un enemigo común, asignan un valor prioritario a la seguridad, conforman alianzas, contemplan la realización de “favores especiales”, organizan secuestros, promueven la inestabilidad, provocan el caos, inauguran nuevas rutas, manipulan gobiernos, ejercen influencias, etc.*¹²⁷

*En la faz atinente a la coordinación de actividades clandestinas, exhiben un verdadero planeamiento empresarial y practican un sistema de control de comando cerrado.*¹²⁸

¹²⁶ Sullivan, Brian: *“International Organized Crime: A Growing National Security Threat”*. National Defense University, Institute of National Security Studies (INSS) - *Strategic Forum* N° 74, May 1996.

¹²⁷ Perrotta, Arnaldo A.: Tesis Doctoral en Historia. Universidad del Salvador (USAL). Buenos Aires, Agosto de 1999, pág. 18.

¹²⁸ *Ibidem*.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Aguiar, Félix: *“Otras Opiniones sobre el Sistema de Defensa y Planeamiento Estratégico Nacional y Militar”*. Segundas Jornadas sobre Defensa Nacional. Círculo Militar, Buenos Aires, 1998, págs. 91-96.
- Arbós, Xavier y Giner, Salvador: *“La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial”*. Madrid, Siglo XX, 1993, pág. 13.
- Armando, M., Posada, C.E. y Gabriel, P.: *“Violencia Criminalidad y Justicia: Otra Mirada desde la Economía”*. Coyuntura Económica, 2000.
- Arroyo, M.: *“Evaluando la “Estrategia Giuliani”: la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal”*, En *Working Paper Series*, La Jolla, California, Center for US Mexican Studies.- Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES), USMEX 2003-2004.
- Auel, Heriberto (General ®): *“Disertaciones: Curso de Actualización Política, Económica y Estratégica para Dirigentes”*. Fundación Instituto de Estudios Estratégicos Buenos Aires, mayo de 1990; Seminario: *“La Amenaza del Narcoterrorismo en las Américas”*, octubre de 1990; Seminario: *“Temas de Defensa”*, Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA., 24 de septiembre de 21991 y Conferencia en el Centro de Estudios Internacionales AGORA, Buenos Aires, 29 de octubre de 1991.
- Balza, Martín (Tte. Gral. ®, ex Jefe del EMGE): Conferencia brindada en la Escuela Superior de Guerra de Ejército.
- Barón, Javier: *“Policía Comunitaria o de Proximidad. La Policía del Siglo XXI”*. En *Panel Modernización y Transformación de la Seguridad en Colombia: New Public Management, Cooperación internacional y participación ciudadana en la Policía colombiana*. (Chair Panel Juan Carlos Ruiz Vásquez). Seminario Internacional Networking of networks: sharing knowledge. Center for Hemispheric Defence Studies (CHDS), National Defence University- Washington, ANEPE-Chile. Celebrado en Santiago de Chile, del 27 al 30 de octubre del 2003.
- Bennett, Alwin: *“International Organization”*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1980, pág. 434 y ss.

- Bonilla, A. y Cepik, M.: “*Seguridad Andino-Brasileña: Conceptos, Actores y Debates*”. En *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña*. Primeras Jornadas de Seguridad del Grupo Andino. 2004 - Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Brzezinski, Zbigniew: “*El Gran Tablero Mundial*”. Editorial Planeta, Buenos Aires, 1999.
- Cardona, Labatut, Lavaux, Sánchez: “*Encrucijadas de la Seguridad en Europa y las Américas*”. CEPI-Universidad del Rosario, agosto de 2004.
- Cicerón, Marco Tulio: “*De las Leyes*”. Editorial TOR (Versión de A. Rufino), Colección “*Nueva Biblioteca Filosófica*”, Vol. N° 32, Buenos Aires, 1950.
- Cohen, Saúl: “*Geography and Politics in a World Divided*”. Nueva York, Oxford University Press, 1973.
- De Rementería, Iván: “*Los Actuales Paradigmas sobre la Seguridad Ciudadana*”, en la Cuestión del Riesgo, pág. 4.
- Dickie, John: “*Cosa Nostra – Historia de la Mafia Siciliana*”. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, octubre de 2006, págs. 248-250, 451-458.
- Donzelot, J. y Wyvekens, A.: “*La Magistrature Sociale. Enquêtes sur les Politiques locales de Sécurité*”. En *La Documentation française*, París, 2004.
- Duarte, Roberto E.: “*Inteligencia Estratégica – Un Recurso Estratégico Indispensable para la Gestión de Gobierno en el Campo del Desarrollo y la Seguridad Humana*”. Conferencia Magistral en la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI), Buenos Aires, 25 de marzo de 2002.
- Ejército Argentino: Boletín N° 1, pág. 5, Buenos Aires, 1992.
- Flisfisch, Ángel: “*Gobernabilidad y Consolidación Democrática: Sugerencias para la Discusión*”. Revista Mexicana de Sociología, LI, 3, 1989, pág. 113.
- Franco, Marina: Historiadora. Entrevista: “*La Década de los 70 nos genera tanta fascinación como estremecimiento*”. “*Clarín*”, Suplemento “*Zona*”, Sección “*A Fondo*”, 13 de mayo de 2012, págs. 36-37.
- Fruhling, Hugo: “*Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina*”, En *Serie Documentos*, Santiago de Chile, Universidad de Chile-

- Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Mayo del 2003, p. 30.
- Gilder, George: *“Welth and Poverty” (Riqueza y la Pobreza 1981)*. N.Y. Basic Book, 1981.
 - Godoy, Horacio: *“Relaciones Internacionales en el Proceso de Globalización en la Economía y la Política – Los Nuevos Actores en el Escenario Mundial”*. Revista de la “ENI”, Vol. 1, N° 1, año 1992.
 - Gorgal, Diego Pablo: *“Seguridad Regional, Seguridad Interior y Seguridad Ciudadana: Algunas Conclusiones Preliminares”* En Stanganelli, Isabel: *“Seguridad y Defensa en el Cono Sur”*. Caviar Bleu, Ediciones Andina Sur, 2004, Capítulo 10.
 - Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista, Lucio P.: *“Metodología de la Investigación”*. Ed. Mc Graw – Hill México. Segunda Edición, 1998.
 - Herrnstein, Richard: *“The Bell Curve - Intelligence and Class Structure in American Life”*. N.Y.,The Free Press, 1994.
 - Klisberg, Bernardo: *“El Crecimiento de la Criminalidad en América Latina un Tema Urgente”*, En Banco Interamericano de Desarrollo (BID), S.F.
 - Laiño, Aníbal: *“Una Aproximación Teórica al Concepto de Defensa”*, Mimeo, AGORA, Centro de Estudios Internacionales. Buenos Aires, octubre de 1991, pág. 35.
 - Lidel Hart, Basil H.: *“Estrategia. La Aproximación Indirecta”*. Editorial del Círculo Militar, 1984.
 - Lozano, Manuel: *“Te Invito a Creer”*. Buenos Aires, abril de 2012.
 - Manual FM 100-20 (*“Low Intensity Conflict”*), emitido formalmente por el Ejército de los EE.UU. en 1981, dando nacimiento al concepto de CBI.
 - Mayorga, René Antonio: (Coord.), *“Democracia y Gobernabilidad en América Latina”*. Caracas, Nueva Sociedad, 1992, pág. 41.
 - Moraña, M.: *“Espacio Urbano, Comunicación y Violencia en América Latina”*. Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, Pittsburg. 2003.

- Morlino; L., Sartori, G.: *“Problemas y Opciones en la Comparación”*. En *La Comparación en Ciencias Sociales*. Colección *“Ensayos”*. Alianza, Madrid, 1era edición, págs. 13-28.
- Murray, Charles Losing Ground: *“American Social Policy, 1950-1980”*. Manhattan Institute. N.Y. The Free Press, 1984.
- Naím, Moisés: *“Las Cinco Guerras de la Globalización”*. Naím es Director de la Revista *“Foreign Policy”*. Sobre este tema pronunció en Madrid la X Conferencia Anual Fernández Ordóñez, en junio de 2003.
- Nye, Joseph: *“El Nuevo Poder Mundial”*, *“Actualización Política”* N° 1, noviembre de 1991, pág. 43.
- ONU. Comisión de Seguridad Humana. Informe *“La Seguridad Humana, Ahora”*, presentado el 1° de mayo de 2003 ante el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan.
- ONU: *“Los Conceptos de Seguridad”*. Departamento de Asuntos de Desarme, Informe del Secretario General. Documento A/40/553, 1986, párr. 3 y 205-209.
- Pastrana Arango, Andrés (ex Presidente de Colombia): Discurso pronunciado en la Sesión Plenaria de la 54 Asamblea General de ONU. Nueva York, Estados Unidos, 20 de septiembre de 1999.
- Perrotta, Arnaldo A.; *Tesis Doctoral en Historia*. Universidad del Salvador (USAL), Buenos Aires, agosto de 1999, pág. 18.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V.: *“Manual de Investigación en Ciencias Sociales”*. Ed. Limusa, México, 2000; págs. 26-41 y 44-49.
- Ruiz Vásquez, Juan Carlos: *“Policía Exitosa, Policía Indolente: Nuevas Tendencias en Seguridad Ciudadana”*, en *“Desafíos”*, No. 9, 2do semestre del 2003, págs. 109-137.
- Ruiz Vásquez, Juan Carlos: *“La Encrucijada de la Seguridad Ciudadana en América Latina: entre la Tentación Autoritaria y la Participación Comunitaria”*. En *Encrucijadas de la Seguridad en Europa y las Américas*. Cardona, Labatut, Lavaux, Sánchez. CEPI-Universidad del Rosario, Agosto de 2004.
- Sandoval, Mario: *“Amenazas no Militares – Jornadas sobre Desafíos y Oportunidades a los comienzos del Siglo XXI”*. Revista de la Escuela

Nacional de Inteligencia (ENI), Vol. VIII N° 4, Buenos Aires, 4to trimestre de 1999, págs. 460-462.

- Schamis, Gerardo J.: *“En los Umbrales del Siglo XXI – Ensayo de Política Internacional”*. Capítulo XVI, *“Mafias Globalizadas y nuevo idioma en el Crimen Organizado”*. Talleres Gráficos de la Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, marzo de 1998, págs. 230-233.
- Sozzo, J.: *“Seguridad Urbana. Nuevos Problemas, Nuevas Perspectivas”*. UNL, Santa Fe, Argentina. 2000.
- S.S. Juan Pablo II (Papa): *“Los Pecados Capitales”*. México, 1999.
- Sullivan, Brian: *“Internacional Organized Crime: A Growing National Security Threat”*. National Defense University, Institute of National Security Studies (INSS) – Strategic Forum N° 74, May 1996.
- Sun Tzu: *“El Arte de la Guerra”*. Editorial Fraternal, Buenos Aires, 1983.
- Stanganelli, Isabel: *“Seguridad y Defensa en el Cono Sur”*. Caviar Bleu, Ed. Andina Sur, 2004.
- Sterling, Claire: *“El Mundo en Poder de las Mafias”*. Ediciones Flor del Viento, Barcelona, 1996.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R.: *“Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación”*. Ed. Paidós, Barcelona, 1992; 1era edición en España.
- Terragno, Rodolfo: *“PSC: - Un Programa contra la Inseguridad”*. *“Clarín”*, Sección *“Opinión”*, 15 de enero de 2012, pág. 28.
- Tomassini, Luciano: *“Estado, Gobernabilidad y Desarrollo”*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Serie *“Monografías”* 9, 1993, pág. 6.
- Torres, Javier: *“La Ciudadanía pacta con su Policía. El Proceso de Modernización de la Policía Nacional de Colombia”*, en Leal Buitrago, Francisco y Tokatlián, Juan Gabriel (Comps.), *“Orden Mundial y Seguridad. Nuevos Desafíos para Colombia y América Latina”*. Bogotá, Tercer Mundo, 1994.
- Trujillo, G y Badel, C.: *“Los Costos Económicos de la Criminalidad y la Violencia en Colombia: 1991-1996”* En *Archivos de Macroeconomía*, 1998.

- Wacquant, Loic: *“Las Cárceles de la Miseria”*. Editorial Manantial, Buenos Aires, 2000.
- Wilson, J.Q. y Kelling, G.L.: *“Broken Windows. The police and neighbourhood safety”*. En *The Atlantic Monthly*, 1982.

CITAS DE INTERNET

- Álvarez, Alejandro E.: “*El Estado de la Seguridad en América Latina*”, consultado en www.lac-workspace.undp.org.co, en diciembre de 2007.
- Alarcón, Cristián: “*La Sensación de Inseguridad Empeora*”, entrevista a Manuel Ballve, experto catalán en seguridad, consultada en www.pagina12.com.ar, en diciembre de 2007, de la Nota publicada el 22 de abril de 2006.
- Atkinson AB, Bourguignon, F.: “*Handbook of Income Distribution*”. 2000 – En ideas.repec.org
- Chillier, G y Freeman, L.: “*El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia.*” En *Informe Especial del Washington Office on Latin America*, 2005 - ieepp.org
- Cicco: “*Lobos, la Capital de la Seguridad*”, consultado en www.criticadigital.com, en octubre de 2008.
- Cima Iberoamérica: “*El Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad*”, año 2008; consultado en www.cimaiberoamerica.com, en octubre de 2008.
- Dammert, L.: “*El Gobierno de Seguridad en Chile 1973–2003*” En *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. 2004- urbalvalparaiso.cl
- Gallardo Terán, Roberto: “*Políticas de Seguridad asociadas al delito en Dictadura y Democracia ¿Continuidad o Ruptura? Estudio Comparado entre Chile y Argentina*”, consultado en www.clacso.org.ar/biblioteca, consultado en enero de 2008.
- Office of Public Sector Information Football Spectators Act. 1989. Cap. 37. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890037_en_1.htm Sitio consultado en septiembre 2009.
- Rolland, Setillo: “*Las Políticas de Seguridad en América Latina*”. En *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*. Quito, Ecuador. 2008. <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-281.html> Sitio visitado en septiembre 2009.

- Saez Capel, José: “*Sensación de Inseguridad: un Peligro Autoritario para la República*”, consultado en www.pensamientopenal.com.ar, en noviembre de 2008.