

# Seguridad y política criminal

NORBERTO R. TAVOSNANSKA



CATHEDRA  
JURIDICA

## Índice

<i>Prólogo del Dr. Mario C. Tarrío</i> .....	15
<b>Introducción</b> .....	17
 <b>PRIMERA PARTE</b> <i>Política criminal</i>  	
<b>Capítulo I</b> <b>Seguridad</b>	
1. Introducción .....	25
2. Seguridad: concepto y alcance .....	29
2.1. Seguridad objetiva y subjetiva .....	30
2.2. Seguridad y sensación de inseguridad: rol de los medios masivos de comunicación .....	32
2.3. Sensación de inseguridad y peligro autoritario .....	33
2.4. La seguridad como bien .....	34
2.5. La zona de la seguridad .....	39
 <b>Capítulo II</b> <b>Política criminal y seguridad física</b>	
1. Tendencias del sistema penal .....	43
2. Diagnóstico: datos ilustrativos .....	46
3. Contexto social y seguridad .....	49
4. Conclusiones .....	50
 <b>Capítulo III</b> <b>Prevención y seguridad pública</b>	
1. Prevención: concepto y clases .....	53

2. Modelos preventivos: la experiencia internacional .....	54
3. Aspectos doctrinarios .....	55
<i>Conclusiones de la Primera Parte</i> .....	57

SEGUNDA PARTE  
*Fuerzas de seguridad*

**Capítulo IV**

**La agencia policial**

*1ª Sección*

ACTUACIÓN POLICIAL

1. Aproximación a los modelos policiales: clásico y crítico .....	65
2. Las fuerzas de seguridad pública y su grado de confianza en la sociedad .....	66
2.1. Algunos otros datos empíricos .....	67
3. Conductas delictivas del personal policial que provocan disfunción en el sistema penal argentino. Algunos casos paradigmáticos .....	68
3.1. El caso de los operativos armados .....	68
3.2. El caso del fallo del Tribunal Oral Federal N°1 de Rosario, provincia de Santa Fe .....	70
4. Formación e instrucción policial .....	72
4.1. Diagnóstico .....	72
4.1.1. Diseño curricular .....	76
4.2. Distintas opiniones sobre la cuestión .....	79
4.3. Principales puntos de debate. Nuestras propuestas .....	81
4.3.1. Participación universitaria y pluriinstitucional en la formación policial .....	81
4.3.2. Hincapié en la capacitación y formación en materia de derechos humanos .....	84
4.3.3. Actualización, apertura y flexibilización ideológica con relación al material bibliográfico utilizado en la formación .....	86
4.3.4. Control y participación comunitaria sobre la formación policial: una propuesta novedosa .....	89
4.4. A manera de colofón .....	91

*2ª Sección*

ASCENSOS Y CONFORMACIÓN DE LAS CÚPULAS POLICIALES

1. Problemática de la materia: criterios de selección .....	92
1.1. Aplicación analógica de la inteligencia del dec. 222/03 al sistema de selección de las planas mayores policiales .....	95
1.1.2. Introducción .....	95
1.1.3. Análisis de la normativa .....	95

1.1.4. Aspectos más relevantes. Procedimiento .....	97
1.1.5. Monitoreo del procedimiento de selección emitido por la Fundación Poder Ciudadano .....	99
2. Conclusión y propuesta .....	102

## Capítulo V

### Fuerzas de seguridad y derechos humanos

1. Introducción .....	107
2. Derechos humanos, situaciones de crisis y control de manifestaciones masivas .....	108
3. Mediación, prevención y persuasión: la Guardia Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	110
4. Diseño de políticas públicas del uso de la fuerza en alteraciones del orden público .....	113
4.1. Plan "Use of Force" .....	113
5. Fuerzas de seguridad y doble dependencia constitucional .....	116
5.1. Conformación de una comunidad lógica .....	117
5.2. Instalación de un nuevo sistema de criminalización secundaria .....	118
5.3. La dependencia estimulada .....	119
6. Policía Judicial. Una tarea pendiente .....	119
6.1. Intentos frustrados .....	119
6.2. Diseño de la Policía Judicial federal .....	119
7. Reformas a la Policía de la Provincia de Buenos Aires .....	120
7.1. Introducción .....	120
7.2. Primera etapa (1997/1999) .....	121
7.3. Segunda etapa (2003/2005) .....	122
7.3.1. Policía Bonaerense 2 .....	123
8. Conclusión provisional .....	128

## Capítulo VI

### Fuerzas de seguridad y participación comunitaria

1. Introducción .....	133
2. Experiencias regionales de participación comunitaria .....	135
3. Comunidad y sindicalización policial .....	137
3.1. La experiencia internacional .....	139
3.1.1. España .....	141
4. Conclusiones .....	142
<i>Conclusiones de la Segunda Parte</i> .....	145

*Políticas públicas sobre seguridad***Capítulo VII****Seguridad privada. Tenencia y tráfico de armas.****Cooperación para la seguridad regional**

1. La seguridad privada .....	153
1.1. La tendencia en nuestro país y en el orden mundial .....	154
1.2. Legislación específica y organismos de control .....	156
2. Problemática en materia de tráfico ilícito de armas y políticas públicas sobre su tenencia y portación .....	157
2.1. Algunos datos empíricos al respecto .....	159
3. Acciones contra la violencia .....	160
3.1. La violencia institucional .....	161
3.2. La violencia familiar. Minoridad en riesgo .....	162
4. Dimensión regional de la seguridad y cooperación en materia policial (Mercosur, Bolivia y Chile) .....	163

**Capítulo VIII****Control de la seguridad pública**

1. El modelo de control y supervisión legislativa estadounidense sobre el FBI .....	167
1.1. Observaciones generales .....	167
1.2. Acceso del Legislativo a información del Poder Ejecutivo .....	168
1.2.1. Investigaciones: descubrimiento y revelación de conductas ilegales o impropias .....	170
1.2.2. Detalles sobre investigaciones pendientes u operaciones de inteligencia en curso .....	172
1.2.3. Auditorías .....	173
1.2.4. Control de misiones y poderes .....	173
1.2.5. Control del presupuesto .....	174
1.2.6. Confirmación de altos cargos y despido por mala conducta profesional .....	175
2. Conclusión .....	175

**Epílogo****Propuestas y conclusiones**

1. Algunas propuestas plurales frente a políticas públicas de seguridad .	179
1.1. Abordaje de la temática por parte del Dr. Roberto Durrieu ....	179
1.2. Opinión del Prof. Enrique Fentanes .....	180
1.3. Postura del Dr. Juan F. Marteau .....	182
1.4. Punto de vista del Dr. David Baigún .....	184
2. Nuestras propuestas .....	185

2.1. ¿Qué áreas del Estado deberían intervenir en las políticas públicas de seguridad? .....	185
3. Balance y conclusiones .....	190

### Apéndice legislativo

#### *Legislación nacional*

DECRETO 222/03 (PEN). CSJN. Nombramientos de ministros. Procedimiento .....	197
---	-----

#### *Legislación de la provincia de Buenos Aires*

LEY 12.154. Ley Provincial de Seguridad Pública .....	203
LEY 12.297. Actividades de las personas jurídicas prestadoras del servicio de seguridad privada .....	213
DECRETO 1897/02. Reglamentación de la ley 12.297 .....	245

#### *Legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

LEY 1913. Servicios de Seguridad Privada .....	249
DECRETO 446/06. Reglamentación de la ley 1913 .....	267

<i>Bibliografía</i> .....	279
---------------------------	-----

## 1. Introducción

Como punto de partida de nuestro trabajo consideramos que es necesario, en forma previa a cualquier tipo de análisis, conceptualizar con la mayor rigurosidad posible el sentido o dirección que debemos otorgarle al término "seguridad". Como veremos más adelante, el resultado no será el mismo, y dependerá efectivamente de la inclinación preferida, ya sea hacia un carácter amplio o restringido del concepto.

En este contexto, estimamos que se torna imprescindible configurar *a priori* el alcance que originalmente adoptaremos, cuál será el significado que le atribuiremos, y qué cuestiones deberá abarcar el concepto de seguridad.

"La seguridad implica una exigencia fundamental del hombre que tiene por objeto controlar su destino y disponer libremente de su propia vida; así, en el hombre la seguridad no se presenta como un anhelo accidental o de coyuntura sino como una parte esencial de su naturaleza racional. El hombre necesita proceder racionalmente, con conocimiento de causa, es decir, con certeza para intentar lograr sus fines. La idea de seguridad está relacionada íntimamente con la percepción de libertad y de orden social. El hombre requiere de mayor seguridad en la medida que pretende ejercer plenamente su libertad de manera responsable

y cuando, por consiguiente, valora el orden social establecido que le permite condiciones para su desarrollo individual<sup>1</sup>.

Cabe remarcar que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su art. 2º, consagra al derecho a la seguridad como un "derecho natural e imprescriptible del hombre".

La seguridad es una necesidad humana y una función general del sistema jurídico (Evers, 1987). Estos conceptos no poseen *per se* un contenido propio, ya que si abordamos la totalidad del sistema de necesidades y derechos, la seguridad adquiere un rol secundario en ambas categorías. Desde el punto de vista antropológico e histórico-social, la necesidad de seguridad es accesoria respecto de todas las otras necesidades básicas, reales o primarias. Es la necesidad de certeza de la satisfacción de necesidades, asignando a la "certeza" un doble significado: discursivo (reflexivo) y temporal. Como lo expresa Baratta, la certeza discursiva (reflexiva) se refiere al objeto de las distintas necesidades primarias, a su construcción y definición en la esfera del intelecto y del lenguaje; se trata de la necesidad de conocer y comunicar las necesidades. La certeza temporal se refiere a la continuidad de la satisfacción, es decir, a la repetición de ésta, más allá de la situación actual. En ambos sentidos, la necesidad secundaria de certeza es determinada por su satisfacción en una dimensión natural e instintiva, hasta llegar a la dimensión histórica e intelectual<sup>2</sup>.

Como podemos observar, nos encontramos ante dos clases distintas de necesidades: un grupo pertenece a las que históricamente se han considerado vitales y primarias para la existencia misma del ser humano (necesidades básicas); por otro lado, podemos distinguir aquellas más complejas y dinámicas, que varían según el grado de evolución y desarrollo que presente el grupo social analizado (necesidades reales).

Ahora bien, ¿en qué plano debemos insertar, entonces, el concepto de seguridad?

<sup>1</sup> ROSAS RAMÍREZ, Salomón, *La seguridad pública en México: elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal* (tesis), Universidad Iberoamericana, México, 1998, p. 29.

<sup>2</sup> Véase BARATTA, Alessandro, *Criminología y sistema penal*, Colección "Memoria Criminológica", B de F, Buenos Aires-Montevideo, 1995, ps. 152 y ss.

Como sostiene Baratta<sup>3</sup>, “la necesidad de seguridad no es una necesidad primaria, sino accesoria (y en este sentido ‘secundaria’) a todas las otras necesidades reconocidas como derechos”.

Habiendo realizado esta primera aproximación, empezaremos a analizar cómo se desarrolla el fenómeno de la (in)seguridad y qué particularidades presenta actualmente.

Comenzaremos haciendo referencia al “precario diagnóstico discursivo” al que el Estado suele acudir al referirse al fenómeno de la seguridad, circunscribiendo la problemática exclusivamente al ámbito personal, ya sea física o de bienes individuales o colectivos protegidos por las normas penales, y adjudicando su origen directamente a la falta de severidad de los montos de las sanciones tipificadas en los tipos penales.

Efectivamente, la inflación penal ha sido el medio o instrumento más sencillo e ineficaz, desde el punto de vista operativo, que el Estado ha adoptado para combatir el tema relacionado con la inseguridad.

Resulta ingenuo para quienes están preocupados por la verdadera orientación que debe tener la cuestión en un Estado de Derecho, observar las permanentes maniobras que se suceden con el objeto de limitar la inseguridad, en el marco de un diseño de política pública destinada a legitimar y continuar —evitando cambios o modificaciones consensuadas— con la actual tendencia a utilizar (como instrumento cuasiexcluyente) el uso de la fuerza estatal o paraestatal.

Por lo tanto, se suelen apoyar —afirma Baratta— proyectos con una única impronta, esto es, con un carácter netamente discriminatorio en relación a la aplicabilidad de los derechos fundamentales, reafirmando la estructural selectividad, en sintonía con la inequidad de distribución de la riqueza; esto se traduce en protección de garantías

<sup>3</sup> Explica Baratta que, como “necesidades básicas” entendemos aquellas que se han estabilizado en la historia natural del hombre y por lo tanto tienen un alto grado de constancia en el tiempo y en el espacio, así como lo son las necesidades de alimentos, vestimenta y abrigo. Por “necesidades reales” entendemos aquellas altamente evolutivas, que se producen en la relación dinámica entre satisfacción de las necesidades, desarrollo de las capacidades y surgimiento de nuevas necesidades. Las necesidades “reales” corresponden a potencialidades de desarrollo y de calidad de vida que resultan del grado alcanzado por la capacidad de producción material y cultural en la sociedad.

y derechos para determinados sectores sociales y funcionarios o ex funcionarios públicos, y elasticidad, a la hora del beneficio de los derechos y garantías, frente a los ya excluidos del sistema productivo, como inmigrantes o indigentes, fundamentalmente de países limítrofes; en otras latitudes, personas de color, desempleadas, carentes de vivienda, indocumentadas, tóxico-dependientes, jóvenes desempleados, faltos de educación y de futuro, denominados por algunos como "marginados", etcétera.

Los factores mencionados condicionan una reducción de la seguridad jurídica que, al mismo tiempo, genera el sentimiento de inseguridad en la opinión pública que se alimenta de ella.

"La política de prevención del delito y el derecho penal no pueden tomar el puesto de una política integral de derechos; por el contrario, son eficaces y legítimas sólo en cuanto operen como un componente parcial y subsidiario de esta política"<sup>4</sup>.

Con una percepción correcta, desde el punto de vista del derecho constitucional e internacional, la política de prevención y de seguridad abraza un campo extremadamente más amplio que el de la perspectiva restringida de la "lucha" contra la criminalidad (una lucha directa, encauzada solamente, hacia el control de los excluidos). Ésa es, también y sobre todo, una lucha contra la exclusión social

Históricamente se entendió que la problemática de la seguridad era un ámbito totalmente ajeno a la comunidad, que debía ser abordado sólo por especialistas en la materia y por las agencias policiales y judiciales, y absolutamente restringido a la órbita de la seguridad personal o la criminalidad tradicional, esto es, de la protección estatal de escasos bienes jurídicos tutelados.

Esta situación comienza a cambiar a partir de la redefinición que llevó a cabo la ley 12.154 (Ley Provincial de Seguridad Pública)<sup>5</sup> con relación al concepto de seguridad. Dicha norma, en su art. 2º expresa: "La seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucio-

<sup>4</sup> BARATTA, ob. cit.

<sup>5</sup> Véase el texto íntegro de la ley 12.154 en el Apéndice legislativo de esta obra.

nales". Asimismo, en el artículo siguiente continúa diciendo: "A los fines de la presente ley, la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referida a las policías de la Provincia, a la seguridad privada y a la participación comunitaria".

Como sostiene Marcelo Saín, "la conceptualización de la seguridad pública como un ámbito institucional no restringido a la esfera policial, y estructurado principalmente sobre la consideración de la comunidad como sujeto fundamental de la misma y de su participación como pilar básico del funcionamiento del sistema instituido a través de la ley 12.154, configuró un precedente legislativo nacional y regional importante y novedoso. A través de ello se intentó superar conceptualmente la noción de orden público que signó el sistema durante muchas décadas"<sup>6</sup>.

## 2. Seguridad: concepto y alcance

Cabe precisar cuál debe ser el verdadero alcance que le otorgaremos al vocablo "seguridad", y qué ámbitos o bienes jurídicos encierra en su definición.

Generalmente se distinguen dos conceptos sobre la seguridad ciudadana. En un sentido restringido, se vincula al sentimiento de confianza de la población por no verse expuesta a hechos de violencia física. Se ha dicho que se constituye por "la razonable expectativa de preservar y conservar los valores más estimables, tales como la vida, la libertad personal, la integridad corporal, la libertad sexual"<sup>7</sup>. El otro criterio enfoca el término no circunscripto a lo directamente físico, sino a obtener efectivamente el respeto de los derechos humanos para la satisfacción de las necesidades y la realización personal,

<sup>6</sup> SAÍN, Marcelo F., *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002, p. 104.

<sup>7</sup> MERA FIGUEROA, J., citado por MALET VÁZQUEZ, Mariana, en "Los funcionarios policiales en la Ley de Seguridad Ciudadana", *Revista de Ciencias Penales*, n° 1, Montevideo, 1995, p. 217.

lo que encierra una forma de violencia más sutil, pero no menos hiriente, como la injusticia social<sup>8</sup>.

Nos apresuramos a declarar que abrazaremos la idea de un concepto amplio de seguridad, al que definiremos como aquel estado o circunstancia económico-social estable, en donde la comunidad se beneficia (en mayor o en menor medida) de todo el espectro o abanico de derechos y garantías contemplados en la Carta Magna y en los tratados internacionales de derechos humanos, con un marco político-institucional dedicado y capaz de salvaguardarlo.

Como puede observarse, no se limita el concepto de seguridad exclusivamente al campo de la seguridad individual; sino que, por el contrario, implica la materialización de un cúmulo de derechos y garantías que influyen directamente en todos los órdenes de la vida del individuo.

### 2.1. Seguridad objetiva y subjetiva

Es oportuno realizar una esencial diferenciación en lo que atañe al concepto de seguridad. En ese sentido, se puede observar que estamos frente a un concepto de seguridad de tipo *bifronte*, esto es, compuesto por un plano objetivo, y otro subjetivo. Se trata de una distinción esencial, por lo que pretendemos abordar su concepto.

La primera se refiere a la satisfacción de necesidades reconocidas como derechos; la segunda, al sentimiento difuso de los distintos individuos (sensación de seguridad o de inseguridad).

Desde el punto de vista objetivo, podemos distinguir abstractamente los objetos de la necesidad de seguridad, referidos a su reconocimiento o no como derechos<sup>9</sup>.

Asimismo, dentro del juego del plano objetivo y subjetivo del concepto de seguridad, los medios masivos de comunicación cumplen un rol fundamental, a la luz del tratamiento que ofrecen sobre ciertos delitos puntuales, que, se sabe, incide y puede tener consecuencias no deseadas en la opinión pública, teniendo como corolario una reacción inmediata por parte del Estado, que, a través de ciertas medidas de

<sup>8</sup> MALET VÁZQUEZ, ob. cit., p. 217.

<sup>9</sup> BARATTA, ob. cit.

política criminal, intenta nada más que sofocar los reclamos de la sociedad.

Como se verá a continuación, la inmediatez y la provisoriedad de la respuesta estatal se encuentran estrechamente vinculadas a la incidencia que se pretende ejercer, o no, hacia el sentimiento o sensación colectiva de (in)seguridad: "Ambos planos de la seguridad urbana se encuentran vinculados pero son independientes, es decir, si se produce una disminución en el marco del primero no necesariamente se producirá idéntica disminución (o disminución alguna) en el marco del segundo. Los medios de comunicación colaboran en generar el sentimiento individual y colectivo de inseguridad mediante la continua difusión de noticias sobre delitos que están relacionados con intereses tales como la propiedad, la libertad física y la vida. Ahora bien, producir seguridad urbana sería equivalente a reducir el riesgo de ser victimizado y/o reducir la sensación personal y colectiva de temor frente al delito. En nuestra realidad, puede observarse que las medidas de política criminal adoptadas tienden a la disminución de su faz subjetiva"<sup>10</sup>.

En este sentido, y para resaltar la importancia del fenómeno que venimos hasta aquí exponiendo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos<sup>11</sup> considera que la primera consecuencia del crecimiento de la criminalidad urbana la constituye el *desarrollo de una percepción de inseguridad generalizada*. Esta percepción cristaliza el conjunto de miedos de la población (inseguridad frente al empleo, a la salud, al porvenir de los hijos, a la violencia intrafamiliar, al riesgo de empobrecimiento, etc.), y deriva de una impresión de abandono, de impotencia y de incompreensión frente a crímenes impactantes, multiplicación de pequeños actos de delincuencia, o de otras conductas violentas. Esta percepción, en razón de su carácter emocional, conduce a la amplificación de los hechos, a campañas de rumores confundidas con informaciones, y también a

<sup>10</sup> LA ROCCA, N. R. y SPOLETI, M. E., "Los medios de comunicación y la política criminal", en *Libro de ponencias del X Congreso Nacional de Derecho Penal y Criminología*, Facultad de Derecho, UBA, Buenos Aires, 2002, p. 136.

<sup>11</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Programa Ciudades Seguras (Documento Conceptual), "Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana".

conflictos sociales, factores que pueden llevar a crear un clima que ponga en tela de juicio los fundamentos democráticos.

Según el informe de las Naciones Unidas, "hay que considerar también como *formas de prevención* a aquellas acciones que apuntan a disminuir la percepción errónea o exagerada de inseguridad".

## **2.2. Seguridad y sensación de inseguridad: rol de los medios masivos de comunicación**

El rol de los medios masivos de comunicación, y en particular el de los audiovisuales, tiene una relación directa con la provocación de una sensación de inseguridad generalizada en la sociedad.

Ante la ausencia de una política criminal clara y determinada, los medios llenan ese lugar, manipulando la información y creando, a menudo, necesidades ficticias o exageradas. Ante dicha realidad, el Estado "actúa o reacciona" en consecuencia, pero no de una manera organizada, sino de modo reflejo y estabilizador.

El crimen, el delito y las situaciones de violencia se constituyen en simples mercancías apetecibles para los grupos multimedia, ya que son el producto de mayor consumo del mercado, junto al sexo y el deporte.

Existe un permanente proceso de concentración de grupos multimedia en las últimas décadas. Ello hace presuponer una determinada orientación en la línea editorial, que digita y publica cierta información que se jacta de ser "objetiva".

Los medios deforman la realidad cuando dedican considerable espacio para publicar los delitos que se cometen con menor frecuencia, que tienen escasa dañosidad social o pluralidad de víctimas, omitiendo mayores precisiones sobre las causas o particularidades del suceso, dejando de lado, por supuesto, los denominados "delitos de cuello blanco", es decir, a la delincuencia económica, delitos ecológicos, ilícitos cometidos por funcionarios públicos, grandes defraudaciones al Fisco, etcétera.

La decisión de publicar en primera plana una información que debería ser incluida en la sección policial o judicial del medio, está alejada de la supuesta objetividad o "seriedad" que aquél alega te-

ner, en el mismo sentido que lo son el centimetroaje o segundos que se le dedique<sup>12</sup>.

### 2.3. *Sensación de inseguridad y peligro autoritario*

En este sentido, pensamos que la sensación de inseguridad podría llevar a mutaciones en la vocación democrática de la sociedad, que comenzaría por evaluar o solicitar proyectos autoritarios o antidemocráticos para resolver una problemática compleja y sin resultados globales o inmediatos.

Al respecto, Sáez Capel explica que "...la sensación de inseguridad, como miedo al delito, no es más que un modo de concebir y expresar otros miedos silenciados: miedo no sólo a la muerte, sino también y probablemente, ante todo, miedo a una vida sin sentido, despojada de raíces, desprovista de futuro. Es precisamente sobre este tipo de miedos ocultos, que cada uno tuvo que pagar para seguir viviendo, que se asienta el poder autoritario. Pero es función del segmento académico mostrar la magnitud de lo que sobre el problema se ignora, como así también la utilización política que los totalitarismos en ciernes han hecho en la historia del siglo xx, de los miedos y requerimientos de seguridad; no debemos olvidar los reclamos en tal sentido en el Portugal de Oliveira Salazar, en el Madrid de Miguel Primo de Rivera (1922) y por supuesto, el conocido 'síndrome de Weimar', en que los socialdemócratas hicieron concesiones a la reacción y al autoritarismo... Pero desde una perspectiva histórica, es menester entender que la violación sistemática que se ha hecho de los derechos humanos en nuestra América latina, no debe hacernos olvidar que vastos sectores de la población recibieron, sino con entusiasmo, al menos con alivio, la instauración de regímenes que prometían ley y orden, lo que no se debe explicar por una cultura autoritaria de la región, sino de una opinión calculada en donde las dictaduras, como la nuestra (1976/83), han aparecido como males necesarios o males menores ante la incertidumbre por períodos de cam-

bios o movilizaciones sociales. Lo que debemos tener en claro es que el totalitarismo responde a los miedos, apropiándose de ellos, ideologizándolos. Hacen una resignificación cuasiteológica de ellos, borrando las amenazas reales, transformándolos en fuerzas del mal, como el caos, el delito, la droga, el comunismo y el terrorismo"<sup>13</sup>.

En este marco, no resulta casual el empleo del término "garantismo" de un modo despectivo, como si fuese una palabra obscena o, incluso, como sinónimo de "impunidad" o "mano blanda".

#### 2.4. *La seguridad como bien*<sup>14</sup>

Este concepto surge del ámbito socioeconómico neoliberal, esto es, frente a la idea de contemplar a la seguridad misma como un bien más a comercializarse en el mercado.

Si bien luego le dedicaremos un capítulo específico a este tema, debemos señalar que, frente a una globalizada tendencia hacia la privatización de todos los servicios en general, no se encuentra ausente el tema de la seguridad.

Las funciones específicas e indelegables atribuidas en su momento al Estado, hoy sufren una inevitable injerencia por parte del sector privado, que observa a la problemática de la seguridad —y que realiza un valioso aporte para generarla y colapsarla— como una tentadora mercancía.

"La discusión alrededor del concepto 'bien seguridad', se expresa también, en la oposición entre una concepción privada y una concepción pública de este bien. La política criminal, en el primer caso, corresponde a un modelo neoliberal radical de la economía y de la política. Esto significa que la acción político-criminal del Estado y de las entidades locales resulta parcial y subsidiaria: pero no en el contexto de una política integral, sino sólo en el contexto general de la privatización y mercantilización de funciones primarias reservadas al Estado social"<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> SÁEZ CAPEL, José, "Sensación de inseguridad. Un peligro autoritario para la República", IV Encuentro Nacional de Profesores de Derecho Penal, UNR, Rosario, 2004.

<sup>14</sup> BARATTA, ob. cit.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Como otro aspecto vital del tema en análisis, debemos entender también que estamos no sólo frente a una privatización del servicio mismo de seguridad personal, sino que, a su vez, nos encontramos ante una *privatización del gobierno de la seguridad (o autogobierno privado)*, como prefiere llamarlo Baratta: "Estamos en presencia de una renuncia del Estado a la función que debería legitimarlo, sobre la base del pacto social moderno", sostiene.

La desigualdad social también se hace presente en este ámbito, viéndose recrudecida por la comercialización del bien seguridad, ya que no sólo siempre será el sector más pobre de la sociedad el que quedará fuera de este servicio, sino que, además, será el más estigmatizado y criminalizado.

La brecha entre ricos y pobres se hace cada vez más amplia, con una tendencia en ascenso hacia una polarización aún mayor.

Si el monopolio de la seguridad y la violencia punitiva reposa exclusivamente en manos de los sectores económicamente poderosos, la actividad criminalizante se dirigiría cada vez más sólo hacia ciertos delitos contra la propiedad, hurtos, robos, y contra la integridad sexual (o sea, todo el espectro de ilícitos que, generalmente se supone, no encuentra como sujetos activos a individuos provenientes de la clase económica dominante).

Esto contribuye a crear una atmósfera de perfecta impunidad hacia los "delitos de cuello blanco", delitos ecológicos, o ilícitos cometidos por funcionarios públicos, etc. Si bien en la actualidad también hallamos dicha tendencia criminalizante hacia los sectores de menores recursos, el acrecentamiento de la actividad privada en materia de seguridad física conllevaría a una consolidación de la mencionada desigualdad punitiva.

En el modelo neoliberal de la policía privada, el servicio de policía se convierte en una oferta de producto en el mercado, con vistas a incrementar la demanda de los ciudadanos; como consecuencia, las empresas de seguridad privada, así como las de seguridad electrónica, habrían aumentado hasta diez veces su facturación en los últimos años<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Según señalan los sociólogos Golbert y Kessler (GOLBERT, Laura, y KESSLER, Gabriel, "Deprisa, deprisa. Delito de integración social", *Encrucijadas UBA*, Año 2, n° 16, 2002, p. 104).

Señala Baratta que, "a este modelo se contraponen el del Estado Social de Derecho, en el cual la prevención y la seguridad son el objeto exclusivo de la política pública, en un régimen dirigido a alcanzar la máxima igualdad social de las oportunidades (de ser protegido y de ser controlado)".

Debemos apoyar el modelo de la protección y de la realización de los derechos de todos, comenzando con los de los grupos más débiles y desprotegidos. En este ámbito no pueden quedar fuera del campo punitivo estatal delitos caracterizados por una mayor dañosidad social, y que son cometidos particularmente por individuos provenientes de estratos sociales altos y vinculados con los denominados "factores de poder".

El autor citado también expresa: "La sociedad de control y el Estado penal no sólo producen desigualdad sino, sobre todo, la presuponen. Pero la desigualdad presupuesta por la política nacional y regional de seguridad es producida en el ámbito mundial, en la economía global"<sup>17</sup>.

Según cifras arrojadas por los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en 1991, el 20% más rico de la población mundial accedía al 84,7% del Producto Bruto, mientras que el 20% más pobre tan sólo al 1,4%<sup>18</sup>.

Actualmente se estima que el 10% más rico de la población de Latinoamérica percibe 30 veces el ingreso del 10% más pobre. A su vez, de 540 millones de habitantes en América Latina, 86 millones no satisfacen sus necesidades mínimas de alimentación<sup>19</sup>.

Si la exclusión social tiene una raíz global y, a su vez, es el punto de emergencia de problemas de la seguridad, resulta entonces evidente que "cada política de seguridad será ilusoria si no se inscribe dentro de una *política global de desarrollo en el mundo*. Es medular mencionar que la seguridad pública está relacionada, esencialmente, con el temor que tiene la sociedad en cuanto a la *ausencia de trabajo estable, pérdida del mismo, falta de acceso a la salud, carencia de*

<sup>17</sup> BARATTA, ob. cit.

<sup>18</sup> Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>19</sup> Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

*seguridad social*, implicando un interrogante a los medios de vida cuando por razones biológicas no pueda integrar el mercado de trabajo, *temor a la violación de los derechos humanos*, por parte del Estado”<sup>20</sup>.

La temática vinculada a la seguridad particular es un aspecto *subsidiario o secundario*, en razón de los temores que provoca la materia abordada en el párrafo anterior.

El temor físico y/o psíquico está vinculado con los llamados “delitos comunes o tradicionales”, esto es, un grupo pequeño de tipos penales correspondientes a la Parte Especial del Código Penal, donde los bienes jurídicos que provocan temor a la sociedad son, básicamente, los delitos contra las personas y la propiedad privada.

No se siente temor por los delitos que el sistema penal no selecciona, especialmente aquellos de gran dañosidad social, como los delitos económicos, los ecológicos, o aquellos donde el sujeto activo es un funcionario público que concretó conductas delictivas con los caudales del Estado.

No alcanza la sociedad a relacionar la verdadera operatividad del sistema penal, en cuanto a su selectividad; esto es, no se comprende que la creencia de intervención en los delitos de gran dañosidad social influyen, directamente, en la seguridad pública en general y la seguridad física en particular.

Sin embargo, sospechamos que la sociedad, mayoritariamente, está convencida de que existe un solo concepto de seguridad, y es el de la seguridad física.

Frente a esta situación, el Estado históricamente reaccionó de una sola manera: mediante la “inflación penal”, esto es, aumento de penas, restricción de los institutos de libertad caucionada durante el proceso, reducción de los institutos de ejecución penal que impliquen beneficios, mayor facultad a las instituciones de la fuerza pública, etcétera.

El Estado se alejó, así, de la docencia en esta materia; la sociedad siente miedo y peticiona medidas inflacionarias que son las únicas que le producen alivio, aunque sea tan sólo de un modo ficticio y momentáneo, y, a su vez, está convencida —porque hasta ahora no

<sup>20</sup> BARATTA, ob. cit. El destacado nos pertenece.

se ha difundido una política criminal alternativa— de que a mayor cantidad de presos, menor cantidad de delitos.

El escenario plantea grandes dificultades ante la ausencia de una política criminal concreta, como política de Estado, y frente a una sociedad que tiene el registro de que las medidas tradicionales son las únicas conducentes a resolver la problemática de ese concepto de seguridad.

La sensación de (in) seguridad tiene vigencia o duración en el consciente colectivo, que se ve, a su vez, reforzada a través de la reproducción de conductas delictivas difundidas por los medios masivos de comunicación, donde reaparece el temor colectivo y la reiteración de medidas históricamente fracasadas.

En este marco, el proceso es simplemente "cíclico". Siempre conmueve o sensibiliza en extremo a la opinión pública un delito violento, lo que se ve magnificado por los medios de comunicación. Acto seguido, y de manera inmediata y mecánica, y con el objetivo de disminuir o evitar la presión de ciertos sectores de la sociedad, la reacción de los distintos gobiernos consiste en enviar proyectos de ley (que, curiosamente, luego tienen tratamiento y aprobación a una velocidad mayor que la del resto de los proyectos que se encuentran en estado parlamentario) que consisten, simplemente, en elevar la escala del monto de la pena para los delitos que fueron publicados en los medios en un corto período de tiempo, o bien en crear nuevos tipos básicos o agravados. Esos procesos carecen, por lo general, de un debate, y, mucho menos, de consultas con profesionales o entidades preocupadas por la misma temática.

El resquemor de aquellos que no compartimos la impronta histórica definida como inflacionaria, radica en la carencia de un discurso y medidas concretas que la contrarresten. El temor colectivo puede ejercer una presión de volumen incontrolable que desemboca en resultados conocidos y reiterados, sin descartar la reimplantación de políticas públicas de seguridad física contrarias al sistema democrático, a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales sobre derechos humanos que la integran.

No es menor la presión ejercida para renunciar a políticas públicas integradoras y socializadoras en materia de seguridad para, de esta manera, dejar el camino allanado e instalar la pena de muerte, la

legalidad d  
en la autor

## 2.5. La z

Existe  
rio de la se

En es  
necen sien  
contrario  
económico  
ciera sólo

Todo  
de un pro

No s  
el aparato  
privilegia  
medidas  
gunos se

En l  
sas, esto  
les de la  
les garan  
grosos"  
pobres,

Del  
viacione  
así com  
detentar  
moral",  
segurid  
un simp  
medios  
un posi

legalidad de la tortura, reinstalar el procedimiento contravencional en la autoridad policial, etcétera.

### 2.5. *La zona de la seguridad*

Existe lo que algunos autores señalan como un verdadero "territorio de la seguridad"<sup>21</sup>, que es posible claramente definir y diferenciar.

En este caso, la mayor parte de los territorios de riesgo permanecen siempre sustraídos de la economía de la seguridad. Todo lo contrario sucede con las franjas o zonas pertenecientes a los estratos económicamente privilegiados. Por ello, la seguridad pública pareciera sólo estar circunscripta a ciertos sectores o territorios.

Todo esto genera una atmósfera reafirmadora y consolidadora de un proceso de estigmatización y selectividad real y complejo.

No sólo ciertos sujetos serán criminalizados y perseguidos por el aparato punitivo, sino que también sólo ciertos sectores serán los privilegiados, o, por lo menos, hacia ellos serán direccionadas las medidas de política pública en materia de seguridad física: sólo algunos sectores deben estar protegidos y resguardados.

En la opinión pública y en los medios de comunicación de masas, estos delitos se caracterizan por una regular repartición de papeles de la víctima y del agresor, respectivamente, en los grupos sociales garantizados y "respetables", y en aquellos marginales y "peligrosos" (constituidos por extranjeros, jóvenes tóxico-dependientes, pobres, sin familia, sin trabajo, o sin calificación profesional).

Delitos económicos, ecológicos, de corrupción y concusión, desviaciones criminales por parte de personal de las fuerzas de seguridad, así como convivencias delictuosas con la mafia por parte de quienes detentan el poder político y económico, forman parte de la "cuestión moral", ausente del sentimiento de inseguridad, pero no tanto de la seguridad ciudadana. Todo este grupo de delitos enunciados pasa a ser un simple dato estadístico, que no es receptado ni difundido por los medios de comunicación, y mucho menos es comprendido dentro de un posible proyecto de políticas públicas de seguridad.

<sup>21</sup> BARATTA, *ob. cit.*

La ambigüedad ideológica del concepto de política criminal se destaca todavía más cuando relacionamos dicho concepto con el otro aspecto del aparente dilema: la política social. En este caso se produce una especie de compensación de aquello que se le ha sustraído a muchos de los portadores de derechos en el cálculo de la seguridad. Después que se ha olvidado a una serie de sujetos vulnerables, provenientes de grupos marginales o "peligrosos" cuando estaba en juego la seguridad de sus derechos, la política criminal los reencuentra como objetos de política social. Objetos, pero no sujetos, porque también esta vez la finalidad (subjetiva) de los programas de acción no es la seguridad de sus derechos, sino la seguridad de sus potenciales víctimas, para proteger a esas respetables personas, y no para propiciar a los sujetos que se encuentran socialmente en desventaja respecto del real usufructo de sus derechos civiles, económicos y sociales.

## Capítulo II

### Política criminal y seguridad física

#### 1. Tendencias del sistema penal

La ausencia de diseño de política criminal como un mal endémico del Estado, constituye uno de los temas fundamentales a la hora de analizar la problemática de la seguridad.

La política criminal es parte de las políticas de Estado, y, para que así sea, debe estar diseñada en un marco ajeno a la competencia electoral y demás circunstancias coyunturales.

Nuestro país siempre ha reaccionado, frente a la problemática vinculada con la violencia, el delito y temática afín, de manera "espasmódica", esto es, con posterioridad a un suceso que logró provocar la conmoción pública.

El sistema penal en general, y la seguridad física o individual en particular, se vinculan históricamente con la utilización de los recursos en función del poder mismo.

Durante las dictaduras militares, el sistema público de seguridad tuvo la doble misión de reprimir al opositor político, como también al margen social seleccionado por el sistema.

Durante los gobiernos democráticos, el sistema actúa enfocado de manera casi exclusiva hacia determinado sector social caracterizado por una constante y preponderante vulnerabilidad.

Frente al fenómeno de la criminalidad, y ante el reclamo constante de seguridad por parte de la comunidad como consecuencia del aumento del sentimiento de inseguridad provocado por la influencia de los medios de comunicación, el Estado puede optar por tomar

Hasta aquí hemos realizado, a manera de simple preámbulo, un breve análisis acerca de las principales aristas que puede mostrar un concepto complejo como lo es el de prevención.

Del mismo modo lo hemos hecho con respecto al término "seguridad" y sus múltiples enfoques.

Pasemos, entonces, a desarrollar otros aspectos puntuales dentro de la problemática en materia de seguridad, que comenzaremos a abordar a continuación.

## Capítulo II

### Política criminal y seguridad física

#### 1. Tendencias del sistema penal

La ausencia de diseño de política criminal como un mal endémico del Estado, constituye uno de los temas fundamentales a la hora de analizar la problemática de la seguridad.

La política criminal es parte de las políticas de Estado, y, para que así sea, debe estar diseñada en un marco ajeno a la competencia electoral y demás circunstancias coyunturales.

Nuestro país siempre ha reaccionado, frente a la problemática vinculada con la violencia, el delito y temática afín, de manera "espasmódica", esto es, con posterioridad a un suceso que logró provocar la conmoción pública.

El sistema penal en general, y la seguridad física o individual en particular, se vinculan históricamente con la utilización de los recursos en función del poder mismo.

Durante las dictaduras militares, el sistema público de seguridad tuvo la doble misión de reprimir al opositor político, como también al margen social seleccionado por el sistema.

Durante los gobiernos democráticos, el sistema actúa enfocado de manera casi exclusiva hacia determinado sector social caracterizado por una constante y preponderante vulnerabilidad.

Frente al fenómeno de la criminalidad, y ante el reclamo constante de seguridad por parte de la comunidad como consecuencia del aumento del sentimiento de inseguridad provocado por la influencia de los medios de comunicación, el Estado puede optar por tomar

distintos caminos para intentar paliar esta situación. Según el Documento Conceptual realizado por las Naciones Unidas, Programa Ciudades Seguras<sup>1</sup>, la realidad en materia de seguridad se caracteriza por un continuo y eterno debate acerca de cómo el Estado debe actuar frente al delito.

Por una parte, las tentativas de los gobiernos por reforzar la seguridad a través del uso exclusivo de la represión, es decir, por medio del aumento de los efectivos policiales, del incremento de las penas de prisión, y de la aplicación de teorías represivas como aquellas de la "tolerancia cero", el toque de queda para menores, o la disminución de la edad de responsabilidad penal para los jóvenes.

Por otro lado, encontramos aquella tendencia que privilegia la prevención al mismo tiempo que la represión. De ésta, dos enfoques han emergido: el primero centraliza la lucha contra la inseguridad y hace de los policías los principales actores en esta materia; el segundo tiende a descentralizar esta lucha delegando esta función, sea a las autoridades locales, sea a instituciones de la sociedad civil. Esta opción es, naturalmente, más fácil de aplicar en países como Estados Unidos o Canadá donde, por ley, la policía depende de las alcaldías. En efecto, a menudo la opción entre los dos enfoques genera conflictos entre gobiernos centrales y gobiernos locales en detrimento de la eficiencia. Hay que añadir que, en ambos, las acciones de prevención van acompañadas de reformas de la policía.

Varios gobiernos optan, según el tipo de delincuencia, por una u otra tendencia. Por ejemplo, en Estados Unidos el gobierno tiende a adoptar una mayor represión para enfrentar la pequeña delincuencia común o la de los jóvenes, pero desarrolla, más bien, una política de prevención en su lucha contra el abuso de drogas. También en las ciudades de ese país se verifican políticas contradictorias: algunas han implementado con éxito políticas de prevención, mientras que otras se limitan, únicamente, a la represión.

La tendencia que privilegia la represión tiene la ventaja de tener efectos inmediatos, que satisfacen la demanda de la opinión pública y las necesidades de eficiencia de las autoridades políticas.

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Programa Ciudades Seguras (Documento Conceptual), "Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana".

distintos caminos para intentar paliar esta situación. Según el Documento Conceptual realizado por las Naciones Unidas, Programa Ciudades Seguras<sup>1</sup>, la realidad en materia de seguridad se caracteriza por un continuo y eterno debate acerca de cómo el Estado debe actuar frente al delito.

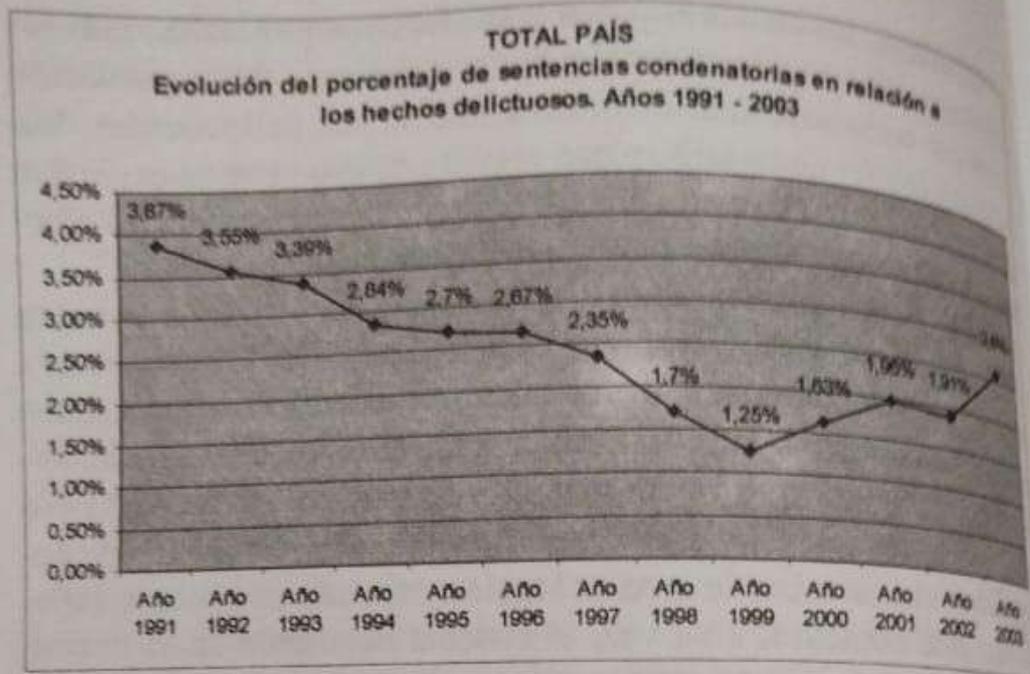
Por una parte, las tentativas de los gobiernos por reforzar la seguridad a través del uso exclusivo de la represión, es decir, por medio del aumento de los efectivos policiales, del incremento de las penas de prisión, y de la aplicación de teorías represivas como aquellas de la "tolerancia cero", el toque de queda para menores, o la disminución de la edad de responsabilidad penal para los jóvenes.

Por otro lado, encontramos aquella tendencia que privilegia la prevención al mismo tiempo que la represión. De ésta, dos enfoques han emergido: el primero centraliza la lucha contra la inseguridad y hace de los policías los principales actores en esta materia; el segundo tiende a descentralizar esta lucha delegando esta función, sea a las autoridades locales, sea a instituciones de la sociedad civil. Esta opción es, naturalmente, más fácil de aplicar en países como Estados Unidos o Canadá donde, por ley, la policía depende de las alcaldías. En efecto, a menudo la opción entre los dos enfoques genera conflictos entre gobiernos centrales y gobiernos locales en detrimento de la eficiencia. Hay que añadir que, en ambos, las acciones de prevención van acompañadas de reformas de la policía.

Varios gobiernos optan, según el tipo de delincuencia, por una u otra tendencia. Por ejemplo, en Estados Unidos el gobierno tiende a adoptar una mayor represión para enfrentar la pequeña delincuencia común o la de los jóvenes, pero desarrolla, más bien, una política de prevención en su lucha contra el abuso de drogas. También en las ciudades de ese país se verifican políticas contradictorias: algunas han implementado con éxito políticas de prevención, mientras que otras se limitan, únicamente, a la represión.

La tendencia que privilegia la represión tiene la ventaja de tener efectos inmediatos, que satisfacen la demanda de la opinión pública y las necesidades de eficiencia de las autoridades políticas.

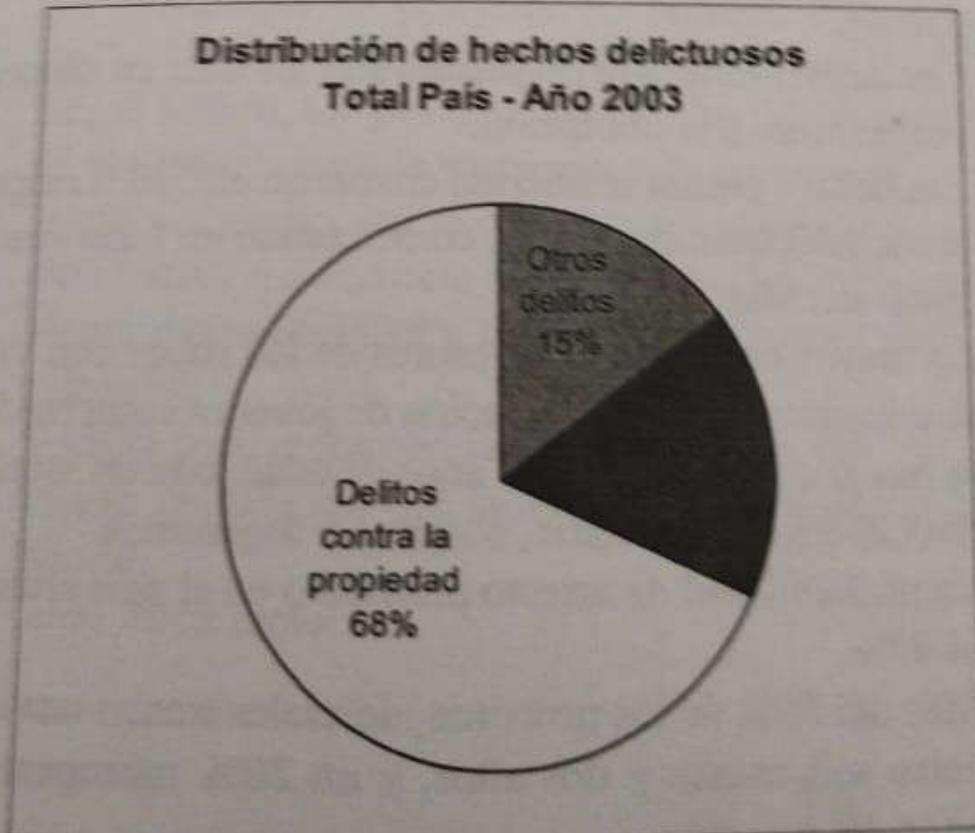
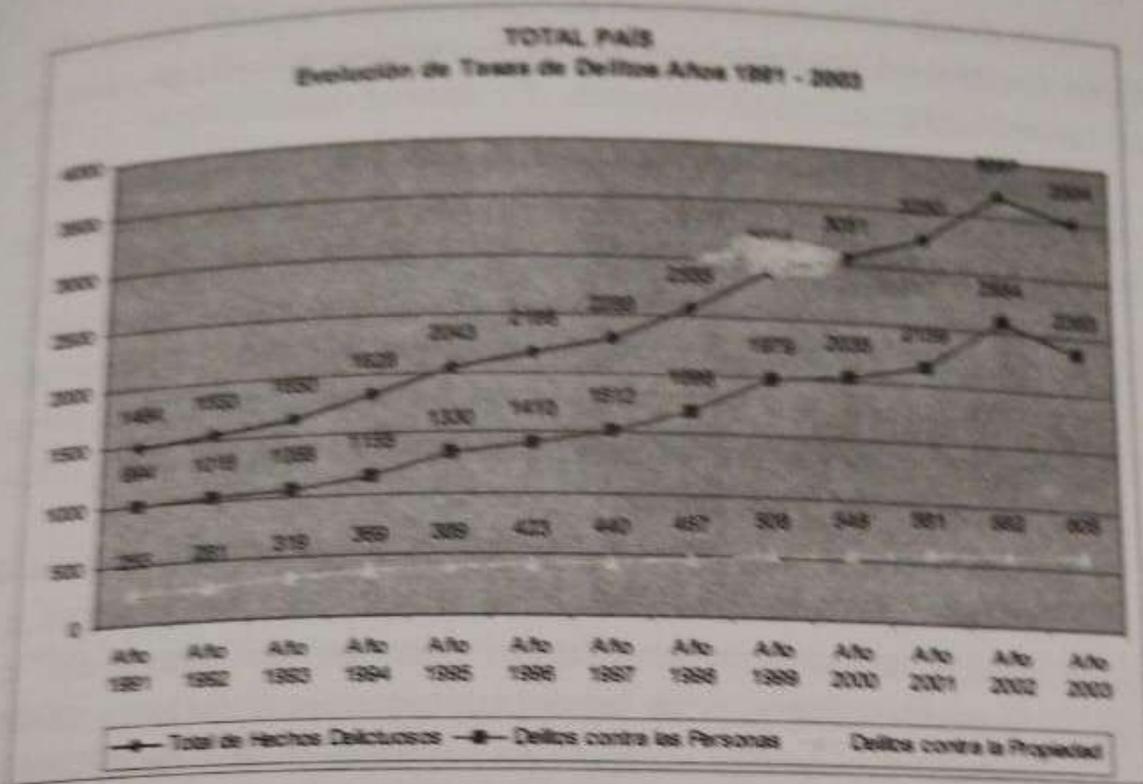
<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Programa Ciudades Seguras (Documento Conceptual), "Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana".



## 2. Diagnóstico: datos ilustrativos

El incremento del delito violento a nivel urbano afecta al país desde hace más de una década. Según registros oficiales, entre 1991 y 2003 la tasa de hechos presuntamente delictuosos registrados se elevó de 1.484 a 3.504 cada 100.000 habitantes, es decir, un incremento mayor al 135%, con un pico máximo de 3.697 en el año 2002. En particular, debe señalarse que durante la década pasada la tasa de delitos contra las personas sufrió un incremento mayor que la tasa de delitos contra la propiedad e incluso que la tasa general de delitos. La tasa de delitos contra la propiedad creció más de un 130% entre 1991 y 2003, mientras que la tasa de delitos contra las personas aumentó más de un 137%.

Véanse, a continuación, los gráficos que ilustran las tendencias anteriormente aludidas; como también la distribución de hechos presuntamente delictuosos en todo el país durante el año 2003, clasificados por delito. El material informativo reflejado en los cuadros siguientes, intenta acreditar la relación entre lo acontecido, en el manejo de la política de Estado y su reflejo en el voluminoso aumento del delito en la década del noventa.



*Fuente:* Sistema Nacional de Información Criminal (DNPC)

Los datos oficiales reflejaban un aumento sostenido del PBI, como también el ingreso de capitales a consecuencia del proceso de privatizaciones.

Sin embargo, la comisión de delitos curiosamente aumentó, contradiciendo la tendencia que ante períodos de auge económico, disminuyen los ilícitos, especialmente contra la propiedad.

La situación de inseguridad se refleja en los siguientes datos:

- La sensación de inseguridad corresponde al 86,2% de la población encuestada. En el Gran Buenos Aires, por su parte, el 87% de los encuestados declaró que es altamente probable que sufra un delito.
- El concepto de sensación de inseguridad es antónimo de la situación de inseguridad. El abordaje tiene inocultables relaciones con la utilización del concepto de "sensación" en la meteorología, pero los datos empíricos indican el rol que juegan los medios masivos de comunicación, que deforman la realidad con diferentes objetivos.
- El 70% de los delitos no son denunciados (cifra "negra" del delito).
- Los delitos contra la propiedad son los que, en número mayor, afectan a la población.
- Los delitos contra la libertad crecieron un 500% respecto de las dos décadas anteriores, comenzando un lento descenso a partir del año 2003.
- La mayor parte de los agresores de los robos con violencia se encuentra entre la población de jóvenes comprendidos en la franja que va de 14 a 25 años de edad, con un nivel educativo inferior al primario, solteros y argentinos.
- La probabilidad de arresto promedio en el país alcanza sólo al 40%.
- Más del 55% de los procesos judiciales tienen una duración entre seis meses y dos años, y un 20% sobrepasa los tres años de duración.
- La cantidad de sentencias disminuyó en la última década.
- La probabilidad de condena en el ámbito nacional en 1997 fue de 2,3%; de todas maneras, durante el período 1990/2000 las sentencias condenatorias no superó el 4%.

- El 77% de la población carcelaria no se encuentra condenada. La superpoblación y los graves problemas de mantenimiento caracterizan a la mayoría de las cárceles.

Asimismo, el Estado informa que el 80% de los adultos internos del sistema penitenciario nacional, fueron institucionalizados, cuando eran menores, ratificando al propio sistema penal como un verdadero agente reproductor del conflicto, tal como lo vienen sosteniendo diversas corrientes criminológicas a partir del "labelling approach"<sup>2</sup>.

### 3. Contexto social y seguridad

La realidad señalada se inscribe en un contexto de violencia delictiva caracterizado por una serie de factores que inciden especialmente en ella, a saber:

- Una importante disminución en la edad de iniciación en la delincuencia.
- Un incremento en el tráfico y consumo de drogas "pesadas", y demás sustancias psicoactivas lícitas, como el alcohol, el tabaco, los psicofármacos y los inhalantes; reflejando al alcohol como la sustancia más relacionada con la violencia y el delito, por su carácter desinhibidor y con aceptación social, a diferencia de las sustancias penalizadas.
- Mayor disponibilidad y facilidad de acceso a armas legales e ilegales.
- Notable incremento en la desigualdad social.
- Escasa contención del individuo en lo familiar, escolar y laboral.
- Entre otros factores.

<sup>2</sup> BARATTA, Alessandro, *Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal*, 7ª ed., Siglo XXI, México, 2000, ps. 83/120.

#### 4. Conclusiones

Resulta ya innegable el carácter netamente selectivo del sistema penal hacia aquellos sectores más vulnerables y con menores recursos de la sociedad, que se han convertido en moneda corriente a la hora de apuntar y desplegar el poder punitivo.

La realidad nos muestra que el Estado interviene por medio de la prevención social, que no tiene como objetivo fundamental realizar su propio deber de prestación hacia los sujetos lesionados, sino que tiende a cumplir (mediante acciones preventivas no penales que se añaden a las represivas) el propio deber de protección (más específicamente, de prestación de protección) respecto de sujetos débiles considerados como transgresores potenciales.

Sin embargo, es reciente la concepción de la seguridad ciudadana que atribuye a la política criminal, por primera vez, una *dimensión local, participativa, multidisciplinaria, pluriagencial*, y que representa, quizás, un resultado histórico del actual movimiento de la nueva prevención<sup>3</sup>.

En este último sentido, intentaremos abordar el análisis de la problemática en materia de políticas de seguridad pública, en procura de elaborar propuestas concretas con el objeto de modificar esta realidad.

<sup>3</sup> BARATTA, *Criminología y sistema penal*, cit.

## Capítulo III

### Prevención y seguridad pública

#### 1. Prevención: concepto y clases

El concepto de prevención del delito puede responder a elásticas definiciones.

Por un lado, es posible entenderlo, simplemente, como el conjunto de técnicas y mecanismos que tienden a resguardar la seguridad física; o bien, la prevención puede ser concebida como toda intervención que genere un beneficio en el marco de seguridad de la sociedad en general.

Si bien, como hemos dicho anteriormente, la prevención consiste en una actividad que principalmente persigue y apunta al escenario mismo de un delito, su objetivo no se agota allí, ni mucho menos.

Tradicionalmente, se ha vinculado el concepto de delito casi exclusivamente a la actividad llevada a cabo por las agencias policiales, como también al resto de los procesos de control social.

Asimismo, existe la necesidad de remarcar que no siempre la comisión puntual de delitos es el único problema que padece una comunidad que posee altos índices de criminalidad; por ello, las medidas a tomar deben afrontar una temática más amplia, ya que es frecuente que los ilícitos no tengan explicación monocausal.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta lo anteriormente aludido, pueden erigirse distintos modelos de prevención, con particularidades propias y distintivas.

Según Lejins (1967), existen tres calificaciones de prevención: punitiva o disuasiva, correctiva o de eliminación de condiciones so-

ciales criminogénicas, y mecánicas o medidas para reducir oportunidades para la comisión de delitos.

Creemos necesario destacar el aporte de Adam Crawford<sup>1</sup> con relación al tema de la prevención, su alcance, y sus distintas formas o modalidades de implementación.

El desarrollo teórico anteriormente indicado tiene una cierta correspondencia —en lo que respecta al desplazamiento del enfoque preventivo de la reacción penal posterior a la infracción— con una línea de prevención no penales, anteriores a la infracción— con una línea directriz presente en las estrategias policiales y gubernamentales en el último decenio. Sin embargo, es reciente y todavía relativamente “abierto” lo que desde hace unos años lleva el nombre de “nueva prevención”.

Los elementos que caracterizan a esta renovación en la teoría y práctica de la prevención “proactiva” (para distinguirla de la “reactiva”, propia de la pena) son, sobre todo, dos: por un lado, el ingreso de la comunidad local en esta estrategia y, consecuentemente, la pluralidad de organismos que participan en el nivel local y nacional. Esto significa que el liderazgo no corresponde automáticamente a los cuerpos de policía, aunque este nuevo movimiento ha surgido, en parte desde una reflexión en el interior de aquélla; por el otro, la extensión de las acciones preventivas no está limitada a las variables situacionales y sociales de infracciones a la ley penal, sino que también se dirige, por lo menos de modo potencial, hacia conductas y situaciones no formalmente delictivas que se pueden calificar como conductas incivilizadas.

## 2. Modelos preventivos: la experiencia internacional

La función de la prevención, y la posterior organización de un discurso científico internacional sobre ella, ha estado influida por experiencias desarrolladas anteriormente en Estados Unidos y Gran

<sup>1</sup> CRAWFORD, Adam, *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Londres-Nueva York, 1998 (*Prevención del delito y seguridad comunitaria. Política, estrategias y prácticas*, trad. a cargo de la Dirección de Política Criminal, inédito en la Argentina).

Bretaña, así como por el desarrollo de experiencias realizadas en Francia en los años ochenta.

De tal manera se lleva a cabo una competencia (o convergencia) entre dos modelos; en el primero (modelo anglosajón y también escandinavo), la iniciativa y el liderazgo corresponden, sobre todo, a la policía y a los ministerios del Interior; en el segundo (modelo francés), la iniciativa y el liderazgo recaen sobre las comunidades locales y las organizaciones de las alcaldías. Así, en Francia el movimiento surge, sobre todo, de la Comisión de Alcaldes y después del Consejo Nacional de las Ciudades. En el nivel europeo, la entrada a escena de los responsables de las municipalidades en la prevención del crimen se encuentra representada por la constitución del Foro de las Colectividades Locales Europeas para la Seguridad Urbana que, juntamente con la *Mayor's Conference of the United States*, tomó la iniciativa de convocar la Primera Conferencia Europea y Norteamericana sobre la Prevención de la Delincuencia, que se celebró en octubre de 1989 en Montreal. En noviembre de 1991 se llevó a cabo en París la Segunda Conferencia Internacional, la cual se hizo extensiva también a África y a Australia. Ésta estuvo precedida por un seminario de quince expertos que, a finales de mayo de 1991, intercambiaron experiencias de sus respectivos países y prepararon los temas para las ponencias de la Conferencia, en la cual actuaron como comité científico. En nombre de este comité, Philippe Robert presentó un informe científico en la segunda conferencia, en el cual se define que la prevención "está dirigida a reducir la frecuencia de ciertos comportamientos, criminalizados por la ley general, pero también pudiendo recurrir a soluciones distintas a la sanción penal"<sup>2</sup>.

### 3. Aspectos doctrinarios

Según autorizada doctrina, existen ciertos riesgos que trae aparejada una posible "desviación en la prevención"<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> BARATTA, *Criminología crítica...*, cit.

Como sostiene Baratta, la política de prevención extrajudicial puede fallar, como ha sucedido con la política penal en el desarrollo de sus funciones instrumentales (de control real de los conflictos, de defensa de los derechos de los individuos y de los grupos) y quedando así adelantando las funciones simbólicas, de capitalización de consenso populista por parte de los políticos. También la nueva prevención es igual que la vieja justicia criminal, puede, entonces, desempeñar un papel en una política como espectáculo, es decir, en la tecnocratización del poder, en lugar de ser expresión de la democracia, o sea, de la autoorganización de la respuesta pública a las necesidades por parte de quienes son sus verdaderos portadores.

Existen, por lo tanto, esfuerzos realizados en pro de una nueva prevención que se orienta hacia el modelo antes denominado "francés", privilegiando la prevención social con respecto a la situacional y buscando también, y sobre todo en la prevención social, un alto grado de especificidad, que no necesariamente es exclusivo de la prevención situacional, y la generalidad no es inevitable en la prevención social. Se puede hablar también de prevención social en términos muy específicos<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ibidem.

## Conclusiones de la Primera Parte

### *Seguridad de los derechos*

Resulta más que evidente la brecha que separa a los estratos económicamente más poderosos, de los que no poseen tal característica. Esto no se traduce exclusivamente al plano económico o social, sino que tal notoria polarización se traslada, ineludiblemente, al campo de la seguridad, y específicamente al ámbito de la seguridad física.

Dentro de este contexto, el término "seguridad" no adquiere un significado pluralista y democrático, ya que la seguridad de un sector de la comunidad suele concebirse como el control social de otros estratos.

Según sostiene Alessandro Baratta, "...el contenido específico del sentimiento de inseguridad de los grupos sociales asegurados se traduce en una política de seguridad dirigida exclusivamente al control de la población reducida en papeles precarios del proceso productivo o sin ningún papel. En lugar de aumentar la seguridad de pocos crece la inseguridad de todos"<sup>1</sup>.

Las preguntas que deberíamos hacernos serían las siguientes: ¿La seguridad sólo debe ser concebida como un derecho absolutamente selecto? ¿El derecho a la seguridad, o la seguridad de los derechos, sólo se debe entender como una simple expresión constitucional formal, y propia tan sólo de una elite social? Si esto último

<sup>1</sup> BARATTA, *Criminología y sistema penal*, cit.

fuese así, ¿sería posible construir y sostener una sociedad o ciudad "segura para unos pocos"?

Es difícil imaginar ciudades seguras en las condiciones impuestas por la economía neoliberal. Es más fácil situarlas en las condiciones permitidas por una economía al servicio del desarrollo humano, donde el riesgo y la inseguridad disminuirán en la medida en que aumente la seguridad de los derechos de todos. El primer objetivo corresponde a la política como administración del *statu quo social*, el segundo, a la política como proyecto de una sociedad diferente, de una sociedad más justa e igualitaria.

*Sólo el proceso democrático (y no la administración tecnocrática de la desigualdad y de los riesgos) puede permitir el proyecto de una política criminal en general y en particular de seguridad entendida como política de derechos, porque sólo ella es, al mismo tiempo, un proyecto de seguridad de la ciudad y un proyecto de ciudad, de comunicación política, de sociedad<sup>2</sup>.*

Es necesario que aquellos convencidos de que la seguridad física tiene cierta dependencia o subsidiariedad con la seguridad general, en el marco del proyecto social y económico, difundan su discurso ante una sociedad que sólo recibe la versión tradicional.

También es imprescindible una actitud docente por parte de aquellos que compartan este criterio de seguridad, sabiendo que la tarea está llena de obstáculos y es imposible obtener resultados en el corto plazo.

Las trabas más sobresalientes se pueden encontrar, en primer lugar, en la historia reciente, esto es, una sociedad que en las últimas décadas habitó en una nación apartada del Estado de Derecho.

La ausencia de democracia trajo como consecuencia, según nuestro punto de vista, que vastos sectores de la sociedad confíen, como única alternativa de solución a los conflictos delictivos, en el ejercicio de la violencia legal por parte del Estado.

Aun en democracia no se han podido diseñar con éxito políticas de Estado integrales que lleven una alternativa diferente a la sociedad; en este punto, poco se modificó durante los últimos veintitrés años.

<sup>2</sup> Ibidem.

Hasta aquí hemos realizado, a manera de simple preámbulo, un breve análisis acerca de las principales aristas que puede mostrar un concepto complejo como lo es el de prevención.

Del mismo modo lo hemos hecho con respecto al término "seguridad" y sus múltiples enfoques.

Pasemos, entonces, a desarrollar otros aspectos puntuales dentro de la problemática en materia de seguridad, que comenzaremos a abordar a continuación.