

Newsletter FUNDAR Julio-2006

Inseguridad Pública y Crimen Organizado en América Latina.

La inseguridad pública y el crimen organizado, por diversos motivos constituyen una de las cuestiones centrales en América Latina, a diferencia de lo que se sucede en el mundo.

Es por ello que vamos a plantear un panorama muy general, que nos ayude a comprender cuál es la razón de ello.

I. La preocupación por la inseguridad

En el mundo, la inseguridad pública generada por la delincuencia no es la principal cuestión. El último sondeo internacional que mide la preocupación ciudadana por la cuestión, de ACNielsen (sobre un universo de 23 mil personas en 42 países, y que fuera difundido en febrero pasado), muestra que la inseguridad generada por la delincuencia común no es prioritaria para la población. Las principales preocupaciones mundiales son la economía (22%), la seguridad laboral (21%) y la salud (18%). La inseguridad pública, con sólo el 7%, recién se encuentra en cuarto término. Así, la economía y el trabajo son las dos grandes cuestiones a nivel global.

Desde otra visión, diferente pero complementaria, el crimen organizado se encuentra entre las principales amenazas. Para el Foro Económico Mundial, en su panorama para 2006, señala que las amenazas globales son el precio del petróleo (un ejemplo muy claro en la región es el protagonismo del presidente Chávez, que le permite disputar el liderazgo regional a Brasil y el continental a Washington); el abastecimiento energético (los hidrocarburos controlan la economía mundial, y siendo otro ejemplo cercano el creciente rol del presidente Morales en Bolivia); el crimen organizado (un negocio que significa aproximadamente el PBI de más del 80% de los países); las pandemias (esas enfermedades como la gripe aviar cuyas amenazas traspasan las fronteras de los estados); el cambio climático (fíjense que la semana pasada informaron que el calentamiento de la tierra es el mayor en los últimos 400 años, siendo los terremotos en Asia y los huracanes en el centro de nuestro continente los más claros ejemplos, los que cada vez son más devastadores y con mayor número de víctimas); y el terrorismo (sobre el cual lamentablemente tenemos ejemplos a diario), aunque quizás el mayor riesgo e imponderable sea la combinación de múltiples amenazas en un mundo cada más globalizado.

Así, para el ciudadano común la inseguridad pública generada fundamentalmente por la delincuencia común no es una cuestión prioritaria, a diferencia de lo que sucede en América Latina.

Es que en Latinoamérica, ya aparece entre las mayores demandas. Siguiendo con el mismo estudio de ACNielsen, en la región el problema que más preocupa es la seguridad laboral (28%), seguido por la economía (20%) y la inseguridad pública (18%). Así tanto a nivel mundial como regional, la economía y la seguridad laboral se encuentran entre los grandes temas, pero la diferencia entre ambos ámbitos radica en la prioridad asignada a la inseguridad, ya que mientras en el mundo la misma solo preocupa al 8% de la población en Latam lo es para el 18%. A ello se suma, que de los primeros 5 países en el ranking mundial (de 42 naciones) donde es mayor la preocupación ciudadana, 3 pertenecen a la región (Argentina, Brasil y México), mientras que solo uno a Europa (Francia) y también uno a África (Sudáfrica).

Siendo la Argentina el país donde la problemática genera mayor preocupación. La Argentina con el 24% (para ACNielsen), es el segundo país del mundo donde es más elevada la preocupación por la inseguridad pública -solo debajo de Sudáfrica- (donde debido al incremento de los homicidios, las fuerzas de la oposición analizan la reinstauración de la pena de muerte, aunque seguramente la misma no avanzará ya que la tendencia mundial es a su abolición), siendo el primero en el marco regional, seguido por Brasil (tercero con el 20%) y México (quinto con el 17%). La elevada preocupación por la cuestión en la Argentina en el sondeo internacional, también se corrobora con los estudios de opinión pública locales: como el del Grupo Sophia de enero (que asigna un 26%) en el ámbito metropolitano –nivel muy similar al de ACNielsen-, el de la consultora Marketing & Tendencias de mayo realizado en Capital Federal y Gran Buenos Aires (36%) y Haime del mismo mes (55%) llevado a cabo solo en la Capital Federal.

II. El elevado nivel de violencia y la victimización

La elevada preocupación que manifiesta la opinión pública en América Latina, encuentra cierta razón en que la región es una de las más violentas del mundo, tiene la presencia de determinadas modalidades –como los secuestros- que generan un gran impacto en la sociedad, y al mismo tiempo elevados niveles de victimización.

En cuanto a lo primero, Latinoamérica es la región más violenta junto con el África Subsahariana. En homicidios, es la segunda región con la mayor tasa, estando levemente por debajo de África, y más que duplicando el promedio mundial. Latinoamérica concentra en promedio una tasa de 21 –estimando las últimas cifras informadas por cada país-, solo superada por África que registra 22, frente a un promedio mundial de 9, al tiempo que Europa tiene 8 y los países del sudeste asiático 6. Aunque en robos con violencia registra el porcentaje más elevado de victimización (el 8%), llegando a duplicar al África (4%).

Respecto a lo segundo, es la segunda región del mundo con mayor tasa de secuestros reportados. Según el informe 2005 sobre “Delincuencia y Desarrollo en África” de la ONU, África tiene una tasa de 4 casos cada 100 mil habitantes –en realidad 3,8, redondeamos para visualizar mejor- Norteamérica (considerando a México) 2, Sudamérica más América Central (El Caribe y Centro-América) 2, Europa 1 y Asia cero (en realidad 0,3). Pero como en Norteamérica considera a México (que en realidad desde lo político y cultural es América Latina), la región se ubica con la segunda tasa después de África, y en un nivel similar a dicho continente. Para las principales consultoras internacionales de riesgo Latinoamérica reúne el 75% de los casos en el mundo, seguida por el Asia-Pacífico con el 14%, por Europa con el 6%, África y Medio Oriente con el 3%, y América del Norte y Caribe con el 2%.

A lo que se agregan elevados niveles de victimización. Si bien la percepción no tiene una relación directa con los indicadores de delincuencia -entre otras causas por la incidencia de la información- el hecho que la cuestión esté entre las principales preocupaciones encuentra cierta razón en el aumento de la victimización. En este sentido, el estudio más completo (Latinobarómetro), señala que en 1995 el 29% de los latinoamericanos afirmaban haber sido víctimas de un delito en el grupo familiar, mientras que en 2003, el porcentaje ascendió al 36%, solo estando por debajo del mismo Chile y Uruguay. Dos países registran un nivel de victimización familiar superior al 40% (Argentina y Venezuela), 6 tienen entre el 35 y el 39% (Perú, Paraguay, Brasil, Colombia, Ecuador y Chile) y 2 menos del 35% (Bolivia y Uruguay). La victimización familiar se incrementó prácticamente en todos los país (más en Argentina 15 puntos y menos en Venezuela solo uno, aunque con el 44% tiene el

mayor nivel. Hubo un aumento significativo en la victimización familiar –el indicador que mejor representa el impacto de la delincuencia- respecto a mediados de los noventa, cuando en mayor medida se incrementó la violencia y criminalidad en la región.

III. Presencia del crimen organizado

Los tres más importantes negocios del crimen organizado, tráfico de armas, de drogas, y humano, tienen una fuerte presencia, con sus “interrelaciones” y donde en el primero tenemos los tres productores mundiales de cocaína (Colombia, Perú y Bolivia en ese orden), a lo que se agrega uno de los principales nuevos fenómenos asociados: las “maras”.

En narcotráfico, si bien el Plan Colombia implementado durante el mandato del presidente Uribe, ha logrado avances significativos, el país aún suministra el 90% de la cocaína y el 50% de la heroína consumida en EE.UU. y pareciera haber cierto desplazamiento. Hacia el sur, un incremento de los cultivos en la zona andina, fundamentalmente Perú y Bolivia. Hacia el Norte, los traficantes han aumentado su influencia, particularmente en la frontera entre México y EE.UU. El 70% de la cocaína que entra en EE.UU. pasa por México –la DEA señala que el poder del narcotráfico colombiano se traslada a México- el país de tránsito del mayor volumen de droga con destino al norte del continente.

En tráfico de armas, tenemos dos países como Brasil y Colombia, con la mayor cantidad de muertes por armas de fuego en el mundo, en realidad acá la cuestión no es solo el mercado negro sino también la disponibilidad legal. La semana pasada fue la Conferencia sobre Armas Pequeñas y Livianas de NU, donde se destacó que casi una de cada 3 personas en el mundo se ve afectada por delitos con armas. Una encuesta de Mori en 6 países (Brasil, Canadá, Gran Bretaña, Guatemala, India y Sudáfrica), señala que el 30% fue víctima de delitos a mano armada o conoce alguien que lo fue. Dos de cada 3 teme ser víctima de actos de violencia armada, creciendo al 94% en Brasil, al 88% en Guatemala y al 72% en Sudáfrica, un 36% en Canadá y un 39% en Gran Bretaña. Las armas pequeñas y ligeras causan al menos una muerte cada minuto, la mitad en lugares en guerra y la otra en sitios en paz. Entre los principales factores de la elevada disponibilidad, se encuentran el surgimiento de nuevas fronteras, el excedente de armas de la post Guerra Fría y la expansión del libre comercio, que aumentaron la disponibilidad y también el tráfico ilegal. EE.UU. es el principal fabricante, importador y exportador. Anualmente las entregas a Asia, Medio Oriente, Latinoamérica y Africa representan 67% del valor total, con un valor de alrededor de 17 mil millones de dólares y cerca de 90% del comercio lo llevan a cabo los países más desarrollados (Rusia, EE.UU., Francia, Gran Bretaña y China).

Mientras que el tercer negocio mundial del crimen organizado, el tráfico ilegal de personas, afecta a varios países de Latinoamérica. Según el Departamento de Estado varios países de la región son centros importantes: Paraguay, Brasil, El Salvador, Guatemala, y República Dominicana. El tráfico de personas es el tercer negocio ilícito más lucrativo, con beneficios que superan los 10 mil millones de dólares según NU, y anualmente 4 millones de mujeres y niños son víctimas de la explotación laboral y sexual, de los cuales la mitad son menores. La trata de personas, laboral, sexual e incluso comprende el tráfico de órganos, se ubican entre los principales factores, en un negocio donde a diferencia del narcotráfico, una persona puede ser vendida y revendida varias veces, mientras que la droga se vende y consume, siendo por ello que el comercio de gente es cada vez más rentable. Entre los factores promotores, se ubican la demanda, el aumento de sectores vulnerables de la población, la creciente industria del sexo, y las políticas de inmigración restringidas, que hacen que muchas mujeres sean consideradas inmigrantes ilegales, y por lo tanto

víctimas de la explotación.

Y donde América Latina se encuentra segunda en el ranking mundial en materia de lavado a través del sistema bancario. Según el informe del economista del BID, Alberto Chong, realizado sobre 80 países, entre los 10 países más populares del mundo para el lavado de dinero a través del sistema bancario, 6 pertenecen a América Latina (Argentina, Colombia, Haití, Paraguay, Nicaragua y Bolivia).

Pero también, es la primera región en lavado de dinero fuera del sistema bancario. En lavado de dinero a través de canales no bancarios, 7 países latinoamericanos lideran el ranking (Colombia, Haití, Argentina, Paraguay, Nicaragua y Guatemala y Bolivia). El lavado de dinero, es un negocio global que se estima según FMI representa entre el 5% del PIB mundial, y en América Latina y el Caribe las operaciones significan el 6% del PIB regional, aunque en la región no es tan alto como lo puede ser en Asia y África.

A lo que se agrega la delincuencia juvenil, en su expresión más extrema “las maras”, las cuales han comenzado a incursionar en el negocio del crimen organizado. Hace dos semanas el FBI informó que los crímenes violentos en EE.UU. aumentaron un 2,5%, pero el dato central es que fue el mayor nivel de los últimos 15 años, y el secundario que en gran medida ello fue por la actividad de las pandillas juveniles, aunque ello no fue admitido explícitamente. Un fenómeno que no es nuevo, ya que las mismas surgieron a fines de los 70, pero dos décadas y media después se han extendido a 30 estados, han expandido su actividad, pasando de robos menores a realizar secuestros e incursionar en tráfico de drogas y armas, e incluso siendo detectados más de 300 miembros reclutados en las tropas norteamericanas en Irak.

Además han mutado, pasando de las peleas callejeras entre bandas rivales a participar en el narcotráfico, contrabando de armas y secuestros, y mientras antes usaban machetes ahora tienen fusiles automáticos. También se han profesionalizado, trabajando en células y realizando tareas de inteligencia. Los “terroristas del futuro”, según las calificaron en la II Convención Antipandillas, realizada en San Salvador en abril. Un ejemplo de la falta de preocupación por el tema, es que si bien las mismas surgieron a comienzos de los 80, recién dos décadas y media después tiene lugar el Primer Foro Internacional sobre el tema, que fue el año pasado. Pero esta es una problemática que no sólo preocupa a EE.UU. (según el Departamento de Justicia operarían en el país más de 21 mil. pandillas integradas por más de 700 mil jóvenes) y a los países de la subregión, por su transnacionalización como en el caso de la Mara Salvatrucha, no solo concentrada en Centro-América y con ramificaciones en América del Norte (además de EE.UU. Canadá), sino también con filiales en México, Ecuador y Perú, en Australia, España e incluso el Líbano.

Una resultante de la crisis social por la que atraviesa el mundo con pobreza, marginalidad, falta de educación, individualismo, el éxito medido en términos económicos y la resultante de todo ello, el mundo que cada día ofrece menos posibilidades a los más jóvenes.

La gran contradicción: nos preocupa la delincuencia juvenil, pero tampoco hacemos nada para que nuestra juventud encuentre un horizonte hacia el futuro.

IV. La baja confianza en las instituciones

Una de las consecuencias del nivel de violencia, la preocupación ciudadana y la victimización, quizás sea la confianza en las instituciones centrales en la lucha contra la delincuencia,

fundamentalmente la Justicia y la Policía, la cual si bien es baja, es superior a la de las instituciones políticas, como las fuerzas políticas y el congreso, que proponen y legislan.

Según el Barómetro de Gobernabilidad de Cima, la Policía tiene un 30% de opiniones favorables (en la Argentina estamos estamos debajo con el 26%), y la Justicia un 27% (también por debajo), pero el Congreso registra un 23% y los partidos políticos un 14%. Esto es clave, porque si bien la policía es la institución del sistema de seguridad y justicia con mayor contacto en la lucha contra la delincuencia siendo además siempre la más cuestionada desde lo político se la usa como fusible frente a cualquier desborde, la gente percibe que es mayor la responsabilidad de la política, la que sabemos en definitiva es quien orienta las políticas de seguridad.

V. Siendo los principales desafíos:

El central, es la falta de una política de estado en la materia, lo que se da prácticamente en todos los países, salvo en Chile y Colombia, y en menor medida Uruguay. Gráficamente, para el caso argentino, sólo el 6 por mil de los delitos reciben una sentencia de cumplimiento de condena, por lo que el costo de delinquir es prácticamente nulo, siendo el dato más elocuente sobre el bajo desempeño del Sistema de Seguridad y Justicia. Es que de cada 1.000 delitos que tienen lugar aproximadamente 250 son denunciados, de ellos apenas 40 personas son arrestadas, de las que solo 20 reciben sentencia, y de ellas entre 5 o 6 una sentencia de prisión efectiva. Es necesaria una política de estado, orientada en tres ejes centrales -preventivo, legal e institucional- y con un marco político adecuado.

El preventivo, que comprenda un accionar coordinado de las fuerzas policiales con políticas complementarias desde otras áreas del estado, como trabajo, educación, salud, acción social y obras públicas. Hay que facilitar salidas laborales a los jóvenes, reforzar el rol del deporte y de la escuela como factor de contención y socialización, y atender los vastos territorios donde no hay presencia del Estado, como en los asentamientos precarios y villas de emergencia.

El legal, colocando el peso en los delitos más graves y complejos -sin desatender los de menor cuantía- y contemplando la mayor presencia de menores en hechos de gravedad, ya que la delincuencia juvenil cada día crece más, sino queremos tener en el futuro el fenómeno de las maras.

El institucional, en el que funcionen apropiadamente las fuerzas policiales, la Justicia y el sistema penitenciario.

Pero lo más decisivo es que haya una clara decisión política desde los máximos órganos de conducción, porque de lo contrario nada funciona, se implementa, ni se gestiona. Es vital la necesidad de una conducción política cohesionada, capaz de dirigir, coordinar y supervisar el sistema de seguridad en su conjunto a partir de una política de estado.

Pero para lograrlo es necesario mejorar la calidad institucional, apuntando fundamentalmente a la corrupción, la segunda gran cuestión pendiente. Tenemos un problema de corrupción que impide que las instituciones centrales responsables en la lucha contra el delito tengan la transparencia y eficacia necesarias. El último informe de Latinobarómetro nos muestra cuán generalizado es el mismo en el ámbito institucional, ya que si bien la probabilidad de sobornar a un policía es del 57% (el tercer país de América Latina con mayor probabilidad), la de sobornar a un juez es del 46% (el cuarto país de la región), y la de sobornar a alguien de un "ministerio" del 50% (estamos terceros,

debajo de México y Paraguay, y 13 puntos por encima del promedio regional). A ello se agrega que nos ubicamos entre los 6 países de América Latina donde el estado menos logra que se cumplan las leyes según la misma fuente. En una calificación de 1 a 10, donde 1 es que no se cumpla ninguna ley y 10 que se cumplan todas, la Argentina registra un puntaje de 4, ubicándose en un nivel similar al de países como Perú (que en 2004 registró el récord de linchamientos en la región frente a delincuentes, con 2.000 casos), y de Guatemala (donde el fenómeno de las maras no se puede controlar, y en 2005 han comenzado a actuar en narcotráfico y secuestros). Hay dos razones por las cuales un estado no logra que las leyes se cumplan. La falta de presencia en ciertos espacios geográficos (como en la provincia de Buenos Aires y Santa Fe a nivel de distrito y en las zonas rurales y menos urbanizadas en el marco nacional), y la percepción de que el país no está gobernado para el bien del pueblo sino para el de intereses poderosos. Y en el ámbito mundial, de acuerdo a Transparency International, la Argentina está ubicada entre los países con mayor nivel, que no llegan a los 3 puntos sobre 10, con una calificación de 2,5 puntos, que comparte por ejemplo con Libia y Palestina.

El otro gran desafío es el debate ideológico, entre el mal denominado garantismo y la mano dura. El primero sostiene que sin remover las causas que supuestamente generan el delito resulta inútil sancionarlo, ya que se seguirá reproduciendo, por eso se centra más en la prevención. El segundo, plantea que la sensación de impunidad que tiene el delincuente al no ser sancionado multiplica el delito, por lo que se enfoca más en la pena. Pero es una falsa opción y una política para enfrentar la inseguridad, debe contemplar, por un lado medidas tendientes a prevenir los delitos actuando con anticipación sobre situaciones potenciales, pero también una aplicación efectiva de la ley, disminuyendo la sensación del delincuente de que la posibilidad de ser sancionado es mínima o nula. Ambas posturas tienen una visión extrema y al mismo tiempo parcial ya que sólo enfocan una parte del problema y se centran exclusivamente en ella. De lo que se trata es de lograr prevención sobre potenciales delincuentes o eventuales situaciones de riesgo -actuando proactiva y no reactivamente como sucede en la actualidad- pero paralelamente de que haya un efectivo cumplimiento de la ley.

VI. Conclusiones

1) **La preocupación ciudadana**, muestra que en el mundo la inseguridad pública generada por la delincuencia no es la principal cuestión, pero en Latinoamérica, ya aparece como la tercer demanda y en la Argentina es la primera.

2) **El elevado nivel de violencia y la victimización**, en el mundo Latinoamérica si bien representa el 6,9% de la población es la región más violenta junto con el África Subsahariana, además es la segunda región con mayor tasa de secuestros reportados y con elevados niveles de victimización.

3) **La presencia del crimen organizado**, los 3 más importantes negocios del crimen organizado, el tráfico de armas, de drogas, y humano, tienen una fuerte presencia en la región, y donde en el primero tenemos los 3 principales productores de cocaína (Colombia, Perú y Bolivia en ese orden), y al norte del continente (incluyendo México) tenemos la mayor producción de marihuana, la droga que más se consume en el mundo, junto a un creciente rol de la delincuencia juvenil organizada, como las maras.

4) **Lo que ha impacto en la baja confianza institucional**, pero a pesar de ello, la confianza en las instituciones centrales en la lucha contra la delincuencia, fundamentalmente la Justicia y la

Policía, la cual si bien es baja, es superior a la de las instituciones políticas (que proponen y legislan). La Policía tiene un 30% de opiniones favorables, y la Justicia un 27%, pero el Congreso registra un 23% y los partidos políticos un 14%, lo que es un dato clave, ya que revela que la gente percibe el rol de la variable política.

5) **Siendo los desafíos centrales**, la falta de una política de estado, el debate ideológico, que impide el abordaje de las situaciones más urgentes y la definición e implementación de políticas públicas sostenidas, y la corrupción, que no permite que las instituciones centrales tengan la transparencia y eficacia necesarias.

VII. La perspectiva

La perspectiva no parece positiva, ya que la violencia se incrementa en todas las regiones, en mayor o menor medida, en un mundo cada vez más desigual.

En América, los crímenes violentos crecieron en EE.UU. como señalamos, con el mayor nivel de los últimos 15 años, en gran medida por las pandillas juveniles; en Latam ya mencionamos el nivel de violencia, victimización y la presencia del crimen organizado.

En Europa, si bien con bajos indicadores de criminalidad, tiene también nuestras problemáticas y cierto nivel de violencia; como los robos con violencia y los secuestros donde España es el que más registra; recordemos una nigeriana que al poco de llegar y tener un bebé el mismo fue raptado pidiendo una recompensa de 40 mil euros, por lo que llegó a prostituirse, un caso resuelto hace un par de meses; en Italia, el menor Tommaso en marzo que perdió la vida, y conmocionó a la opinión pública mundial por tratarse de un chico de solo 17 meses y con una grave variante de epilepsia; Suiza uno de los países tradicionalmente más seguros tiene problemas de delincuencia juvenil; en Francia, los servicios de inteligencia destacaron un aumento del 73% en incidentes con armas en las escuelas; hoy es probable perder la vida en un hecho común como un robo, como sucedió en Bélgica en abril; siendo uno de los desafíos mundiales en narcotráfico la demanda de cocaína en Europa.

En Asia, además de la inseguridad pública por la lucha contra el terrorismo y la tensión palestino-israelí, el informe de la ONU sobre narcotráfico, difundido la semana pasada, señala que entre los 3 desafíos se ubica el suministro de heroína en Afganistán, donde el negocio ilegal del opio se calcula en 2.700 millones de dólares, equiparable al total de su PBI, que produce el 85% del que se comercia a escala mundial.

En África, quizás tengamos el mejor ejemplo de las contradicciones del mundo actual, donde se da el caso que Nigeria es el mayor productor de petróleo del continente, y es tanta la pobreza que la gente común diariamente roba el crudo con pinchaduras en los oleoductos como una forma de subsistencia, destacándose el mes pasado cuando murieron al menos 300 personas en un suburbio de la capital.

Vivimos en un mundo más violento, y a pesar de que crece, la desigualdad, desocupación, y la explotación humana son cada vez mayores. Y esto por qué sucede?, porque el mantenimiento de la pobreza es un gran negocio, aunque nadie lo dice.

No se trata de sostener la ecuación pobreza-delincuencia, sino de advertir que la combinación de crecimiento, elevada desigualdad, pobreza e indigencia, junto con políticas públicas que no

enfrentan la cuestión criminal integralmente, articuladas con otras áreas del estado, generan un escenario de alta conflictividad en materia delictiva.

Entonces, la perspectiva no parece buena, porque si esto ocurre en un mundo en crecimiento, la cuestión es qué va a suceder cuanto tenga lugar cierta desaceleración?

Por ello tenemos cada vez mayor delincuencia juvenil, porque nuestros jóvenes no ven una perspectiva de un futuro mejor, tampoco advierten que los estados les garanticen un desarrollo digno, siendo la presa más fácil de tentar por la cultura de la ilegalidad.

Por Eduardo Ovalles

Sobre el Proyecto de Reforma del Código Penal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través del trabajo de la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma y Actualización Integral del Código Penal, ha puesto a consulta pública un polémico proyecto de reforma del Código Penal.

Si bien puede ser necesario actualizar y reformar integralmente un código sancionado 80 años atrás y que ha sufrido casi 900 reformas parciales, en el presente contexto de crisis de la seguridad el proyecto presentado va en contra del sentido común de la inmensa mayoría de los argentinos y de lo que otros países han legislado en la materia.

En respuesta a dicha consulta, se expone a continuación nuestra posición frente a los puntos más controvertidos del proyecto.

Parte General:

- **Reducción generalizada de los montos de las penas de los delitos**, de entre un 25% al 40% en promedio. Además, **el proyecto elimina la cadena perpetua y el máximo de la pena aplicable será de 25 años** salvo para el genocidio y desaparición forzada de personas que puede llegar a los 30 años (art. 11º del proyecto). La Ley 25.928, sancionada hace dos años por el Congreso Nacional, permitía la suma aritmética de penas máximas de los distintos delitos cometidos hasta llegar a los 50 años de prisión. La reforma propuesta pretende eliminar esta reciente incorporación.
- **Reducción de la condena por buena conducta**: la ley actual exige el cumplimiento de **dos tercios de la condena** mientras que el proyecto **flexibiliza el régimen de libertad condicional** al establecer que podrá accederse a dicho beneficio con el cumplimiento de **la mitad de la condena en los casos en que la pena de prisión sea entre 3 y 10 años**. Debe tenerse en cuenta, además, que esto será evaluado respecto a penas que de por sí serán menores a las actuales (Art. 27º).
- **Eliminación o reducción de la pena**: el artículo 9º del proyecto es uno de los que mayor preocupación genera ya que habilita a los jueces a reducir la pena, aún debajo de los mínimos previstos en el Código Penal, e incluso a eximir de pena al autor cuando las

consecuencias del hecho lo hayan afectado gravemente o en casos de poca significación. No se entiende la incorporación de un artículo como este que desvirtúa íntegramente la idea de un Código Penal.

- **Eliminación del instituto de la reincidencia**, figura que existe en numerosos Códigos Penales como México, España, Chile, Finlandia, Puerto Rico, etc y que agrava las penas para quienes reiteradamente reinciden en el delito sin importar el daño que eso ocasiona en la comunidad. La agravación de la pena por reincidencia no implica una violación al principio *non bis in idem* ya que no se sanciona nuevamente un hecho anterior sino solo y exclusivamente el hecho posterior.
- De acuerdo al **principio de la ley penal más benigna** tanto la reducción generalizada de penas como la flexibilización de los requisitos para la obtención de los beneficios de la libertad anticipada, el reemplazo de la pena de prisión por penas alternativas o la eliminación de figuras penales serán aplicables a las personas que se encuentren procesadas o condenadas. De este modo, de aprobarse este proyecto rápidamente **podrían quedar en libertad parte de las más de 62.000 personas detenidas por delitos en todo el país.**
- **Penas Alternativas**: si bien es loable el objetivo de que las penas sean de cumplimiento efectivo, e incluso de que puedan ser alternativas a la prisión en caso de delitos menores, **la incorporación de este instituto en un contexto de falta de capacidad real de fiscalización y control, con patronatos de liberados saturados y falta de asistentes sociales, es considerada un riesgo para la comunidad.** Sobran los casos en los medios de personas con regímenes de arresto domiciliario o con la famosa pulsera electrónica que terminan involucradas en nuevos homicidios. Por otro lado, tampoco se entiende que el proyecto impida a las fuerzas policiales o de seguridad, y a los agentes del servicio penitenciario controlar el cumplimiento de estas medidas. Por último, resulta inapropiado que el proyecto no limite la cantidad de veces que pueden aplicarse penas alternativas. Con la redacción propuesta, no importa la cantidad de veces que una persona cometa un delito con pena menor a los 3 años ya que en todos los casos recibirá una pena alternativa a la prisión sin pasar siquiera un día en la cárcel (Art. 24º).
- **Edad de imputabilidad**. Se mantiene la inimputabilidad de los menores de 18 años. En un contexto de crecimiento de la delincuencia juvenil, en el que en la Provincia de Buenos Aires –por ejemplo- se detienen dos menores por hora por su involucramiento en delitos, la propuesta de reforma no acerca soluciones de fondo para resolver este problema. El proyecto, además, omite cualquier referencia a las mejoras cualitativas en el tratamiento de los menores involucrados en estos hechos o a un régimen de responsabilidad penal juvenil que permita aplicar sanciones a menores de 18 años como ocurre en Chile –donde se pueden aplicar sanciones desde los 14 años-, en Brasil (desde los 12 años), en Uruguay (desde los 13 años), en Alemania (desde los 15 años) y en Italia (desde los 14 años).
- **Principio de Oportunidad**: si bien resulta positiva la incorporación de este criterio ya que permite focalizar el accionar estatal en los delitos más graves y violentos, tal como ocurre en otros países, el proyecto presenta algunas situaciones preocupantes. En primer lugar, la notificación a la víctima de la transformación en acción privada debería especificar “fehaciente o por cédula”. Asimismo, el plazo con el que cuenta la víctima para ejercer la acción si el fiscal **decide no hacerlo debería ser mínimamente de seis meses y no de 60 días como plantea el proyecto** en su artículo 49º. Además, el proyecto debería especificar de qué forma el Estado brindará el asesoramiento jurídico necesario a la víctima, cuando no pudiese afrontar los gastos en forma particular.
- **Acciones dependientes de instancia privada**: merece señalarse que la incorporación de más delitos como dependientes de instancia privada o de acción privada no hace otra cosa que desproteger a la sociedad y al interés público ya que de no mediar denuncia de los

particulares no es posible iniciar causa penal en contra de los responsables. Así, por ejemplo, delitos como estafas y defraudaciones, violación a la propiedad intelectual, o violación de domicilio que afectan no solo al damnificado sino a la sociedad en general y al interés público no podrán ser investigados de oficio (Arts. 50° y 51°).

- **Prescripción:** respecto de las causales de interrupción de la prescripción -y sin perjuicio que la norma actual (Reforma de la Ley 25.990) presenta serias deficiencias y ha permitido que prescriban anticipadamente una gran cantidad de causas relevantes- **el proyecto del Ministerio de Justicia establece que la prescripción se interrumpe con el acto de citación a juicio o acto procesal equivalente, eliminando a la declaración indagatoria como causal de interrupción de la prescripción** vigente en la redacción actual. De este modo, al eliminarse la indagatoria como causal de interrupción de la prescripción, todas aquellas causas que demoren en ser elevadas a juicio –lo que normalmente ocurre- podrían prescribir. Esta modificación facilita la prescripción de las causas. La incorporación de la declaración de rebeldía y la solicitud de extradición como causales de interrupción es un punto a favor del proyecto.
- **Eliminación del agravamiento de las penas de los delitos cometidos con menores.** El proyecto elimina el artículo 41 *quater* del Código Penal, incorporado en 2003 por la Ley 25.767, que agrava las penas para los mayores que se valen de menores de 18 años para cometer delitos. Esta eliminación actuará como un incentivo para que se utilicen niños en la comisión de delitos.
- **No se incluye el dolo eventual:** así como el proyecto distingue entre culpa leve y grave, debería haber incorporado al dolo eventual (Art. 33°).

Parte Especial:

- **Despenaliza el aborto cuando se comete dentro de los tres meses de la concepción, o en cualquier momento cuando exista algún tipo de peligro para la salud de la madre o esta padezca una perturbación "psíquico-social.** Esta disposición, además de atentar contra el derecho humano fundamental como es el derecho a la vida de personas indefensas por nacer, es contraria a lo que dispone el Código Civil Argentino en cuanto a que desde la concepción en el seno materno existe la persona (artículo 70° Código Civil). El derecho a la vida es el fundamento de los restantes derechos humanos y es inherente a la persona humana. La distinción de hasta tres meses es aún más controvertida ya que supone que al día 91 el feto pasa a ser persona y que antes no lo es. Merece destacarse que **Convención sobre los Derechos del Niño** tiene jerarquía constitucional y que la Argentina, al momento de ratificarla, incluyó una declaración interpretativa en la que dice “Con relación al artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño, la República Argentina declara que el mismo debe interpretarse en el sentido que **se entiende por niño todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años de edad**” (Art. 93°).¹
- **Eutanasia e Infanticidio. Hoy son conductas sancionadas como homicidio.** El proyecto propone sancionar a estas conductas como delitos menores, aplicándole a quien cause la muerte de un enfermo incurable o terminal (eutanasia) la pena de 1 a 4 años; o de 1 a 5 años a la madre que matare a su hijo durante el nacimiento o durante el estado puerperal (infanticidio) (Arts. 87° y 89°).
- **El sexo oral compulsivo no es violación.** Los códigos penales de algunos países como Chile y España equiparan la penetración vaginal o anal con la bucal. En la actualidad la violación es acceso carnal por cualquier vía. El proyecto bajo análisis considera que hay relación sexual –pasible de transformarse en violación- sólo cuando haya penetración vaginal

o anal con el pene u otro objeto; delito al que se le asigna una pena de 4 a 12 años. Para el resto de las acciones con contenido sexual que no estén comprendidas dentro de la violación, la pena va de los 2 a 8 años que es la que cabría para los casos de sexo oral. En España esta conducta se sanciona con pena de 6 a 12 años (Arts. 154º y 155º).

- **Violación:** el proyecto reduce la pena de 6 a 15 años de prisión o reclusión a 4 a 12 años de prisión. También el proyecto elimina la figura de violación agravada por muerte de la víctima, que hoy tiene pena de prisión perpetua. Preocupa la caída del mínimo porque puede generar mayores libertades y posibilidades de penas en suspenso, sin prisión efectiva del violador.
- **Se quita como agravante el uso de un arma de juguete o que no funcione en un robo.** La Ley 25.882 de 2004 incorporó como agravante de la figura de robo la circunstancia de que se cometa con un arma de fuego cuya aptitud para el disparo no pudiera tenerse de ningún modo por acreditada, o con un arma de utilería, asignándole una pena de 3 a 10 años. Ante la multiplicación de casos de robos cometidos con réplicas de armas, y considerando que desde el punto de vista de la víctima **esto no genera ninguna diferencia en lo que hace a intimidación**, el Congreso Nacional incorporó recientemente el agravante que el nuevo proyecto del Ministerio de Justicia quiere eliminar.
- **Crímenes de Lesa Humanidad.** El proyecto tipifica de manera expresa los delitos de genocidio, crímenes de guerra, de desaparición forzada de personas y otros delitos de lesa humanidad, decisión que se considera acertada. Sin embargo, lo hace de una forma que queda a medio camino de lograr una efectiva protección de los derechos humanos. En lo que respecta específicamente al delito **de Desaparición Forzada de Personas**, el artículo N° 71 del anteproyecto delimita la posibilidad de la comisión de ese delito sólo a los que se cometan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado. Esta postura desconoce los avances del derecho internacional de los derechos humanos, por cuanto expresamente el Estatuto de Roma de la CPI entiende al crimen de desaparición forzada de personas como la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia (ver art. 7.2.i Estatuto CPI). Claramente, **según la comunidad internacional, el sujeto activo de este aberrante crimen no ha de ser solamente el Estado, sino también cualquier organización política por fuera de aquel.**
- El Artículo 72º del anteproyecto bajo estudio tipifica diferentes conductas encuadradas bajo la figura de Crímenes de Lesa Humanidad. Tomando como base al Estatuto de Roma de la CPI, la Comisión ha seguido parcialmente su redacción, individualizando una serie de actos que, perpetrados como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, constituyen este tipo de delitos. Ahora bien, sin perjuicio de esa loable tarea, **inexplicablemente se dejó fuera de la norma la definición del crimen de apartheid como delito contra la humanidad, pese a que el Estatuto de la CPI así lo contempla en el art. 7.1.j.** Esta Comisión tampoco dejó expresamente aclarado que el término **“ataque contra la población civil”** significa una línea de conducta que implique la comisión múltiple de delitos cometidos contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización (cfr. art. 7.2.a). Nuevamente, **uno de los posibles sujetos activos de este tipo de crímenes, como pueden ser organizaciones particulares, quedan inexplicablemente fuera del ámbito de punibilidad de la norma.**
- **Reducción de la pena de secuestros:** a pesar de que Argentina atravesó en los últimos años una crisis de seguridad por la generalización de los secuestros extorsivos y express, el proyecto pretende disminuir el mínimo de la pena de secuestro de 5 a 4 años y elimina todas las agravantes incorporadas por la ley antisequestros (Ley 25.742 de 2003) que permitía aplicar sanciones de 10 a 25 años (cuando la víctima fuese una mujer embarazada,

un menor de 18 años, un mayor de 70 años, o una persona discapacitada; cuando se ocasionen graves daños a la víctima; cuando el secuestrador sea funcionario o policía; etc.), de 15 a 25 años (cuando resultare la muerte del secuestrado como consecuencia no querida por el autor) o de cadena perpetua (secuestros seguidos de muerte).

- **Pedofilia:** el proyecto **no incorpora la tenencia de material pornográfico de menores como delito**. De este modo, solo podrán ser sancionados quienes produzcan o distribuyan imágenes pornográficas de menores pero NO quienes las demanden y las tengan en su poder (Art. 161°).
- **Terrorismo nuclear o biológico:** siendo que el terrorismo se ha transformado en una de las principales amenazas a la paz y seguridad internacional y que Argentina en dos oportunidades fue víctima de su accionar, resulta ridículo que la pena para quienes fabricaren o tengan en su poder “bombas, materiales o aparatos capaces de liberar energía nuclear, materiales radioactivos o sustancias nucleares, ...materiales explosivos, ...tóxicos o biológicamente peligrosos” **sea solo de 1 a 5 años**. Si bien la Convención Internacional sobre Terrorismo Nuclear (Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de Septiembre de 2005) aún no ha entrado en vigor, Argentina es signataria de la misma (se encuentra pendiente la ratificación) y se compromete a tipificar los delitos de terrorismo nuclear asignándoles una pena razonable a su gravedad, considerada extrema por la violación masiva a los derechos humanos que un atentado nuclear traería aparejado (Art. 216°).
- **Acopio de armas:** el proyecto propone sancionar el acopio de armas con una pena de 6 meses a 5 años (Art. 217°) a diferencia de la ley actual que sanciona este delito con una pena de 4 a 10 años (Art. 189bis Inc.3).
- **Tenencia de armas de guerra:** el proyecto propone sancionar la tenencia de armas de guerra con una pena de 6 meses a 3 años o de 30 a 360 días multa (Art. 218°) a diferencia de la ley actual que sanciona este delito con una pena de 2 a 6 años (Art. 189bis Inc.2).
- **Portación de armas:** el proyecto propone sancionar la portación de armas con una pena de 1 a 3 años (Art. 220°) a diferencia de la ley actual que sanciona este delito con una pena de 1 a 4 años si el arma es de uso civil o de 3 años y 6 meses a 8 años y 6 meses de prisión (Art. 189bis Inc.2). No se trata solo de una diferencia de montos sino que en la versión actual la portación de armas de guerra no es excarcelable. **Debe tenerse presente que las armas de fuego se encuentran involucradas en la inmensa mayoría de los delitos violentos.**
- **Suministro de Armas de Fuego:** aquella persona que –como comúnmente ocurre- preste o alquile un arma a otra persona para la comisión de un delito sólo tendrá una pena de 6 meses a 2 años (art. 221°), a diferencia de la situación actual en la que la pena va de 1 a 6 años en la figura simple, de 3 años y 6 meses a 10 años si el arma se entrega a un menor de 18 años, o de 4 a 15 años cuando el autor hiciere de la provisión ilegal de armas de fuego una actividad habitual (Art. 189 bis inc. 4).
- **Consumo de drogas:** mientras cada vez más chicos terminan arruinados por el consumo de drogas el proyecto **propone la despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal**, dando un mensaje contradictorio y eliminando el carácter de ejemplaridad que debe tener toda ley (Art. 246°).
- **Narcotráfico:** se reduce la escala penal para el delito de tráfico drogas de 4 a 15 años a 3 a 10 años (Art. 246°).
- **Lavado de dinero:** si el proyecto pretende ser una reforma integral que incluya también a las leyes penales especiales no se entiende como quedó afuera del mismo el delito de lavado de dinero (Ley 25.246 y modificatorias).
- **Se elimina el delito de asociación ilícita del Código Penal**, actual artículo 210° y todos los **delitos de corrupción sexual de menores**. Pese a que resulta difícil comprobar los

delitos de asociación ilícita, su eliminación provocará mayor impunidad en delincuencia compleja de tipo económica, corrupción y grandes bandas –drogas, armas, falsificación de documentos y billetes.

- **Como puntos positivos**, merece señalarse que el proyecto incorpora la posibilidad de sancionar a **personas jurídicas (67)**, incluye todo un capítulo sobre **delitos contra el medio ambiente** (Título VIII arts. 206), incluye **delitos de les humanidad como el genocidio** y la desaparición forzada de personas, **otorga más participación a la víctima** en el proceso y aumenta las penas aplicables a **funcionarios públicos**.

Conclusiones

- Definitivamente la propuesta presentada por el Ministerio de Justicia de la Nación no sólo no contribuiría a recuperar la seguridad en Argentina sino que podría agravar la situación.
- La incorporación de penas alternativas debe acompañarse de la capacidad de fiscalizar y controlar su efectivo cumplimiento.
- La reducción generalizada de penas, la flexibilización de institutos y la eliminación de figuras penales –por el principio de aplicación retroactiva de la ley penal más benigna- haría colapsar los juzgados de ejecución penal y podría dejar en libertad anticipadamente a las más de 62.000 personas detenidas por delitos en Argentina.

En la presente situación donde la inseguridad es una de las principales demandas sociales, la presentación de este proyecto parece inoportuna.

La seguridad según la visión británica. Un enfoque holístico para reformas en el sector.

Introducción

El objetivo del presente ensayo es analizar la visión británica de la seguridad a partir de lo que se entiende como el enfoque del *Security Sector Reform* (SSR), y particularmente advertir la posición del Reino Unido sobre el rol de las Fuerzas Armadas (FF.AA.).

El enfoque del SSR

A la hora de analizar cómo atender la seguridad en los países emergentes de conflictos, desde Europa principalmente se ha promovido un enfoque en términos de sector.

Desprendida de la “perspectiva del desarrollo” propiciada a inicios de la posguerra fría —entendiéndose que el rol del Estado y sus fuerzas impactan directamente sobre las oportunidades para el desarrollo sustentable y la seguridad física de la gente—, y funcional al concepto de la “seguridad humana” —atendiéndose a la protección de los individuos en contraste a la concepción clásica de la “seguridad nacional” centrada en los Estados—, la acepción del SSR data de fines de los años noventa, procurando presentar en un concepto único la nueva lógica de entender la seguridad (i).

El SSR es un concepto utilizado para describir la transformación del “sistema de seguridad” —el

cual incluye a todos los actores involucrados, sus roles, responsabilidades y acciones—, trabajando en conjunto para administrar y operar el sistema acorde a las normas democráticas y principios del buen gobierno, y contribuyendo asimismo a un buen funcionamiento del marco de la seguridad (ii).

Dicho de otro modo, la atención sobre el sector de la seguridad apunta preliminarmente a identificar a todas aquellas organizaciones en una sociedad que son responsables de proteger al Estado y sus comunidades, y su relación entre ellas.

Esto incluye en la agenda del sector a las distintas fuerzas autorizadas para utilizar la fuerza —fuerzas militares, de seguridad y policiales—, los servicios de inteligencia, las estructuras civiles directamente responsables por su administración y control —Ministerios, organismos especializados en el Parlamento y cuerpos de asesoramiento en materia de seguridad—, entes de la seguridad pública y la Justicia, y actores no estatales, como ser empresas de seguridad privada, ejércitos de liberación —de suma importancia para la atención de países conflictivos lidiando con procesos de paz y reconciliación— hasta grupos de la sociedad civil —medios de comunicación, ONG's, organizaciones religiosas—.

Asimismo, entre los elementos básicos del SSR también se encuentran —además de un punto de partida con una visión amplia del término “seguridad” y la consideración amplia de todos los servicios e instituciones involucradas—, el liderazgo político acorde a principios democráticos y necesidades del Estado y la sociedad, la preocupación por los aspectos estructurales —de organización y presupuesto— y la dimensión humana del sector, tales como el profesionalismo y la ética (iii).

El concepto del SSR no se trata, sin embargo, de un “modelo” ni una “receta” a aplicar, sino de un enfoque holístico y una herramienta instrumental de análisis para la promoción de un mejoramiento de los sistemas de seguridad locales.

Para ello el abordaje del SSR procura inicialmente diagnosticar la situación particular bajo análisis, evaluar potenciales reformas y finalmente promover mejoras en el funcionamiento de los sistemas a través de distintas estrategias, atendiendo objetivos e intereses comunes con distintas agencias de desarrollo internacional; ya sean de carácter multilateral —como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)—, o nacionales —como el Departamento para el Desarrollo Internacional británico (DFID en sus siglas en inglés)—, por solo citar algunos ejemplos.

Esta es la perspectiva de la seguridad que comparte el Reino Unido, promoviendo —a través de los distintos programas de cooperación— la transformación de las instituciones de seguridad en el exterior, de forma tal que ellas desempeñen un rol legítimo y responsable democráticamente en la provisión de seguridad interna y externa para los ciudadanos de los países bajo atención.

En este sentido, el gobierno británico ha progresivamente incrementado su apoyo para reformas en el sector seguridad internacionalmente desde el fin de la Guerra Fría, fortaleciendo la visión de que la erradicación de la pobreza y el desarrollo duradero no serán exitosos sin SSR.

Para ello la Administración del Primer Ministro Tony Blair ha realizado desde 1997 una serie de renombramientos de agencias británicas en el seno del Ministerio de Defensa (MOD en sus siglas en inglés) y reorientado programas de asistencia militar —*Assistance to Support Stability In Service Training* (ASSIST)—.

De ellas se destaca la creación de una Misión Diplomática de la Defensa en el MOD, de la cual depende el equipo de asesoramiento para el desarrollo del sector seguridad —*Security Sector Development Advisory Team* (SSDAT)—, antiguamente conocido como equipo de asesoramiento para la defensa —*Defence Advisory Team* (DAT)—.

Dicho equipo provee de asesoramiento directo sobre el SSR —incluyendo el *management* de la defensa, policía, justicia e inteligencia—, a países que requieran el mismo, según las prioridades del Reino Unido.

Como ejemplos de las áreas específicas en las cuales se ofrecen asesoramiento y asistencia se incluyen, entre otras, la gobernabilidad del sector seguridad, la revisión de las estrategias de seguridad y defensa, los aspectos organizacionales y la planificación de las estructuras de fuerza.

Asimismo, para tales tareas existe un financiamiento y un trabajo conjunto entre el MOD, el DFID y el *Foreign and Commonwealth Office* británico (FCO), que se explica por el enfoque holístico y el contexto amplio que se procura tener en el Reino Unido, pudiendo incluso involucrar al *Home Office* británico según los programas a proveer.

No obstante, el DFID en particular ha sido la agencia que más ha resaltado explícitamente la relación directa entre el desarrollo, la seguridad y el conflicto, desprendida de su misión institucional primaria (iv).

En cuanto a las lecciones aprendidas del desarrollo de los programas de SSR, entre ellas se advierte que:

- La experiencia de los casos particulares no son generalizables;
- Los análisis tempranos y exhaustivos son una buena inversión en tiempo y dinero;
- El SSR es un proceso y no un evento en particular, por lo cual cabe advertir sus características a largo plazo y efectos de transformación;
- La titularidad y capacidad de construcción local es central;
- Es importante disponer de un concepto y una estrategia integral y coherente;
- Las estrategias deben reflejar lo que es localmente alcanzable;
- La buena gobernabilidad y el profesionalismo son elementos claves;
- En ambientes de post-conflicto, las decisiones operacionales pueden impactar sobre el contexto del desarrollo;
- El énfasis tiende a ser dado sobre los asuntos militares, permaneciendo otras áreas relativamente negadas;
- Los programas deben ser adecuadamente financiados, debiendo tenerse presente que estos resultan ser siempre más costosos y complejos de lo originariamente pensado (v).

Su aplicabilidad

Ahora, si bien el enfoque surgió como resultado del interés en la comunidad internacional por buscarse soluciones para atender el desarrollo y la consolidación pacífica de países emergentes de conflictos en el marco de la posguerra fría, la interpretación holística de la seguridad es un enfoque adecuado para la evaluación del funcionamiento del sistema de seguridad de cualquier país, independiente-mente de si se encuentra en un período de estabilidad o no desde el punto de vista político, militar, económico y/o social.

Al respecto, teniendo presente que el SSR es un proceso y no un evento en particular, la posibilidad de que los cambios sean tanto progresivos como regresivos advierte la aplicabilidad que tal abordaje tiene incluso para analizar países desarrollados.

En el mismo sentido, este es un prisma de análisis propicio por ejemplo para evaluar los esquemas institucionales con que se cuenta para enfrentar alguna problemática en particular —como ser el terrorismo o el narcotráfico—, identificar cuáles son los controles legislativos previstos para las actividades de inteligencia y/o promover posibles redefiniciones de funciones para las distintas fuerzas.

Para citar a modo de ejemplo un caso aún en proceso en la Argentina, nada más oportuno que dicho enfoque para entender lo que la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) —en lugar de la ex Policía Aeronáutica Nacional (PAN)— implica institucionalmente en el sistema de seguridad argentino y las justificaciones que en la dimensión política se han dado para sus cambios.

El rol de las FF.AA.

En segundo término, para atender particularmente el rol que cabe asignar a las FF.AA. hay que remitirse a la dimensión institucional del SSR —estando constituidas el resto por la política, la económica y la social—, que apunta a la construcción de las capacidades de todas las instituciones estatales con un mandato formal para garantizar la seguridad del Estado y sus ciudadanos, bajo los parámetros de la gobernabilidad civil, liberal y democrática.

Para ello, un primer aspecto a destacar es que los objetivos de la reforma del sector seguridad desde una perspectiva del desarrollo se diferencian de metas orientadas militarmente, en el sentido que la estructura y capacidad de los actores del sector en su integridad —fuerzas militares y policiales— deben ser optimizados para el desarrollo social, económico, político y humano (vi).

En consecuencia, el objetivo último del SSR es crear fuerzas que sean funcionalmente diferenciadas, fuerzas profesionales bajo el control civil, y con la menor utilización funcional de recursos posible para la provisión de la seguridad a la población.

Para ello, se sostiene que la construcción de la capacidad de las fuerzas militares incluye no sólo atender su adecuado tamaño y el gasto militar, sino también su profesionalización y particularmente su reorientación lejos de los asuntos domésticos hacia misiones consideradas más apropiadas, como ser la defensa territorial y las actividades en apoyo de misiones de paz.

Según la postura asumida por el DFID en sus publicaciones oficiales, los militares no sólo deben ser aislados de la política, sino también separados de otras actividades inapropiadas, advirtiéndose que las FF.AA. frecuentemente suelen jugar significativos roles económicos, políticos y sociales más allá de los tradicionales, que pueden dañar el profesionalismo militar.

En relación a este último punto, reconociéndose que algunas de tales actividades pueden tener otros beneficios —como ser en respuestas a desastres naturales, para la construcción de infraestructura o la provisión de salud pública—, se considera que el excesivo involucramiento en tales actividades pueden minar tanto la preparación de los militares para su misión primaria, como así también su *accountability* hacia las autoridades civiles.

En suma, en el SSR la redefinición de roles se presenta así como una elección política clave, alejando a las FF.AA. de roles de seguridad interna inapropiados y asegurando de que existe una legislación, un apoyo político y un financiamiento adecuado para permitir a la policía cumplir su misión efectivamente.

Una postura para el debate

La redefinición de las misiones de las FF.AA. es un tema que en los últimos años ha despertado debates en los países de América Latina, junto a la dificultad por establecerse consensos sobre lo que se entiende por seguridad. Ello se manifestó de la forma más evidente en la conferencia de seguridad de México del año 2003, en la que los países de América llegaron a la conclusión de que "la seguridad lo es todo" —concibiendo que asuntos sanitarios y ecológicos por ejemplo hacen a la seguridad—, pero que a la hora de definir cómo abordarla cada país es soberano de establecer los medios —de modo tal de evitar una "militarización" de la agenda" generalizable—.

En este sentido, la política del Reino Unido respecto a las FF.AA. —tanto aplicada interna-mente como promovida internacionalmente para el resto de los países—, bien podría servir al argumento de aquellos en oposición a la asignación de mayores tareas a las FF.AA. en materia de seguridad interior.

Sin embargo, al margen de la postura que se tenga a favor de cierto revisionismo o no del rol tradicional de las FF.AA., resulta oportuno tener presente la política británica al respecto —en gran medida como resultado de las lecciones y la experiencia vivida en torno al conflicto de Irlanda del Norte y la apelación al poder militar en materia de contraterrorismo—, como un aporte a los debates desideologizados y abiertos que deben promoverse en nuestra región, superando las intransigencias —sean en oposición a todo tipo de reformas o en defensa de la "militarización" *per se*—.

En conclusión, teniendo presente que en América Latina los desafíos suelen ser sumergidos en el recurrente debate sobre la "militarización" de la agenda de seguridad o la "policialización" de las FF.AA., la aplicación de un enfoque holístico resulta imprescindible para la evaluación pragmática de reformas adecuadas; no siendo las posturas intransigentes —cualquiera sea el argumento esgrimido— funcionales al debate productivo que los temas en cuestión ameritan, ni a las mejoras que el sector necesita.

De allí que el enfoque de la seguridad promovido desde el Reino Unido sea oportuno entonces de considerar para todo debate serio sobre posibles mejoras a promover en el sector en los países de América Latina; a partir de adecuados diagnósticos de realidades nacionales — evaluación de la exposición ante fenómenos transnacionales mediante—, el reconocimiento de las mejores formas de enfrentar las amenazas identificadas y consecuentemente el delineamiento de las respectivas estrategias a seguir.

Por Gastón Hernán Schulmeister.

Notas

- (i) Chanaa, J. (2002), "Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects", Adelphi Paper 344, Oxford University Press, Oxford (United Kingdom), Chapter 1.
- (ii) Organization for Economic Co-operation and Development (2005), "Security System Reform and Governance", DAC Guidelines and reference Series, Paris (France).
- (iii) Winkler, T. (2002), "Managing Change: the reform and democratic control of the security sector and international order", DCAF Occasional Paper 1.
- (iv) Sobre los roles asumidos por las distintas instituciones británicas involucradas en los programas de reformas del *Security Sector* que exceden al DFID, ver Baly, Dick. (2002), "Understanding and Supporting Security Sector Reform", Department for International Development (DFID), London, United Kingdom (UK).
- (v) Sobre las experiencias y prácticas del gobierno británico y las condiciones bajo las cuales el SSR tiene chances de ser exitoso, ver Nicolle Ball en Wulf, Herbert (2000), "Brief 15. Security Sector Reform", Bonn International Center for Conversion (BICC), Bonn (Germany).
- (vi) Wulf, Herbert (2000).

Curso de Capacitación para Policías

FUNDAR desarrolló el curso de capacitación policial con representantes de policías provinciales. Dicho curso forma parte del proceso de selección de representantes para conformar la Red de Policías y Sociedad Civil de América Latina.

Con la presencia de representantes de las Policías de Santa Fe, Córdoba, Neuquén, Catamarca, Chaco y San Luis, se realizó en la sede de la Fundación FUNDAR – Justicia y Seguridad el curso de Actualización y Perfeccionamiento en Seguridad para policías provinciales. El curso, que tuvo lugar entre los días 28 y 30 de junio pasados en horario completo, contó con la participación de destacados especialistas en cada uno de los temas y buscó generar un genuino intercambio de experiencias entre todos los participantes. Merece destacarse también que el curso forma parte del proceso de selección de policías al Curso de Liderazgo para el Desarrollo Institucional Policial que se llevará a cabo en la sede de la Fundación Viva Río, en Brasil durante el mes de noviembre; y en el que FUNDAR participará conjuntamente con organizaciones de Brasil, Chile, Colombia y México.

La encuesta de satisfacción del curso puso de relieve que en una escala de 1 a 5 (siendo 1 Malo y 5 Excelente) el curso recibió una calificación promedio de los participantes de 4,53, muy cerca del máximo posible.

Durante la primera jornada, luego de la presentación de los participantes, Ignacio Romano presentó el panorama de la seguridad en la Argentina conjuntamente con la visión de FUNDAR sobre las causas de la inseguridad. Seguidamente Gastón Schulmeister, expuso su experiencia de trabajo en conjunto con la Policía de Yorkshire en Gran Bretaña, al mismo tiempo que se refirió el sistema

policial inglés y a los mecanismos de participación ciudadana que se han venido implementando. Luis Saniez, se refirió a organización y conducción policial para el contexto argentino mientras que Juan Carlos Cairó abordó la cuestión de la inteligencia criminal frente a los delitos organizados. Como cierre de la primera jornada, el Ing. Ruy Campos Dugone expuso sobre seguridad informática y ciberterrorismo.

La segunda jornada comenzó con la temática de seguridad bancaria y robo de camiones de caudales y estuvo a cargo de Héctor Carbia quien transmitió su experiencia de años en la materia. Con la participación de Christian Mora Cruz, de la Policía de Investigaciones de Chile, y Nibia Esperanza Tellez M., del Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia, ambos también Oficiales Especializados de la Oficina Subregional para América del Sur-OIPC, los participantes pudieron conocer las actividades y esfuerzos que INTERPOL lleva adelante en pos de un mundo más seguro. El mundo de la seguridad privada y las distintas opciones de coordinación con las agencias públicas de seguridad fue el tema abordado por Ricardo Ábalos. Por la tarde, Luis Saniez expuso sobre manejo de crisis y toma de rehenes mientras que Ariel Jeifetz se refirió al problema del terrorismo y los ejes para enfrentar esta amenaza.

Durante la última jornada, Eduardo Ovalles de Nueva Mayoría presentó las últimas estadísticas criminales y encuestas sobre seguridad a nivel mundial, latinoamericano y argentino, dejando de manifiesto el lugar preponderante que la inseguridad ocupa entre las demandas sociales. A continuación, el Comisario General Oscar Bellani de la Policía del Neuquén expuso sobre las iniciativas que vienen llevándose en dicha provincia en materia de policía comunitaria mientras que por la tarde Luis Saniez expuso sobre planificación de la seguridad de eventos públicos y manejo de conflictos sociales. Para el cierre, Santiago Veiga de FUNDAR se refirió a la aplicación de tecnología y el uso de herramientas tecnológicas en el proceso de investigación policial. La exposición sobre uso de la fuerza, códigos de ética y respeto por los derechos humanos en el servicio policial no pudo tener lugar por falta de tiempo, aunque se les entregó en soporte informático a los participantes el material respectivo.

El listado de participantes incluyó a los Comisarios Inspectores Manuel Aibar y Daniel Bertinelli de Catamarca; José L. Benítez de Chaco; Comisario Guillermo Zelaya de Córdoba, Comisario Catalino Miguel Portillo de Santa Fe; Subcomisario Nancy Vivas de San Luis; y Oficiales Subinspectores Andres Borra y Marcos Mangin de Neuquén.

Asimismo, y antes de la entrega de los correspondientes diplomas, se les presentó a los participantes el proyecto de Constitución de una Red de Policías y Sociedad Civil en Latinoamérica, que se lanzará con el Curso de Liderazgo para el Desarrollo Institucional Policial. En efecto, entre el 6 y 10 de Noviembre próximo quince policías de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México participarán de dicho curso en la sede de la Fundación Viva Río en Río de Janeiro, Brasil. FUNDAR está a cargo de la selección de los tres representantes argentinos. Los interesados pueden postularse completando la ficha que se encuentra en <http://www.justiciayseguridad.org.ar/informes/convocatoriatur.doc> antes del 25 de julio de 2006.

Vale destacar que la participación en el curso de Brasil, al igual que el curso realizado en FUNDAR, no tiene ningún costo para los participantes ya que los traslados, alojamiento y curso se encuentran cubiertos por Open Society Institute como sponsor del proyecto. Por cualquier duda, también se pueden comunicar al 011-4311-5645.

Novedades.

Red de Policías y Sociedad Civil en Latinoamérica.

La Fundación FUNDAR – Justicia y Seguridad ha sido elegida como responsable local de la selección y postulación de oficiales de policía y de fuerzas de seguridad para el Curso de Liderazgo para el Desarrollo Institucional Policial, que se llevará a cabo en la Ciudad de Río de Janeiro del 6 al 10 de Noviembre de 2006 y en el que participarán, además de los tres representantes argentinos, policías de Brasil, Chile, México y Colombia. El curso se llevará a cabo en la sede de Viva Río y cuenta con el apoyo del Open Society Institute. Organizan las siguientes instituciones latinoamericanas: FUNDAR (Argentina), CRISP (Brasil), FLACSO (Chile), MILENIO (Colombia), INSYDE (México) y Viva Río (Brasil).

Dicho curso será a su vez el lanzamiento de las Red de Policías y Sociedad Civil en Latinoamérica.

En este último año hemos tenido el gusto de conocer a Juan Carlos Cairó y de que nos transmitiera sus conocimientos y experiencia en el área de seguridad. Hemos visto su empuje y esfuerzos por hacer de la Argentina un país mejor.

La semana pasada nos hemos enterado de su partida y no queríamos dejar de hacerle llegar un fraternal abrazo a toda la familia Cairó del equipo de la Fundación FUNDAR – Justicia y Seguridad.