

Observatorio Social



Una deuda pendiente

Seguridad ciudadana
en América Latina

| 39

Observatorio Social

Publicación trimestral de la Asociación Civil Observatorio Social
Número 39 • Septiembre de 2013

Av. de Mayo 1437, 4° G, (C1085ABE),
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina
Teléfonos: (+54 11) 4384.6125 ó 4384.6128
observatorio@observatoriosocial.org.ar
<http://observatoriosocial.org.ar>

Directores

Gabriela V. Agosto

Miguel Paradela Di Riso

Propietario

Asociación Civil Observatorio Social

Editores

Fernanda Schilman

Malena Rimedio

Comité editorial

**Dra. Esther del Campo, Dra. Sonia Draibe, Lic. Rodrigo
Gómez Iza, Dr. Oscar Luengo, Dr. Rafael Martínez Puón,
Dr. Aldo Nerí, Lic. Guillermo Pérez Sosto, Dr. José Ruiz
Valerio, Lic. Eduardo Suárez, Dr. José Sulbrandt.**

ISSN 1667-586X

Docke diseño y comunicación · <http://www.docke.com.ar>

*Queda prohibida la reproducción total o parcial del contenido sin
la previa autorización del editor. Las notas firmadas son responsabilidad
de sus autores.*

SUMARIO #39

En la presente edición convocamos a reflexionar sobre: “Seguridad ciudadana en América Latina”.

La seguridad ciudadana constituye actualmente la principal demanda a la que deben hacer frente los gobiernos democráticos. La tendencia alcista de las tasas de criminalidad y de victimización, tanto a nivel regional como global, es una clara manifestación de ello. Con el objetivo de dar solución a dicha problemática, numerosos países han impulsado reformas policiales y reestructuraciones institucionales que constituyen un esfuerzo casi inédito en su tipo. No obstante, son varios los Estados en los que los recursos tanto humanos como económicos con los que cuentan resultan insuficientes. La seguridad, como bien público, es una responsabilidad primaria del Estado, aunque las autoridades locales y la sociedad civil en su conjunto también deben ser incluidas en una perspectiva holística que permita analizar la problemática de manera integral.

En tal sentido, esta edición busca reflexionar sobre las múltiples causas de la violencia social y la inseguridad; las tendencias de las tasas de criminalidad y victimización; las principales medidas impulsadas en la región para combatirlas y, por último, los casos empíricos de las distintas reformas y reestructuraciones policiales implementadas en algunos países de América Latina.



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor

4 **ANA MARÍA MORALES PEILLARD Y NICOLÁS MUÑOZ CORREA** (directora e investigador en la ONG Paz Ciudadana) encuentran que los desafíos de Latinoamérica consisten en la **regulación de sistemas de juzgamientos modernos** y la necesidad de introducir mejoras a los respectivos sistemas penitenciarios.

8 **NICOLÁS GARCETTE** (Dr. en Economía por la Escuela de Economía de París y especialista en Economía del Crimen y de la Corrupción), partiendo de un **breve diagnóstico de las principales falencias de las policías argentinas**, analiza en este artículo por qué las reformas policiales en Argentina han fracasado de manera reiterada.

12 **OLGA ÁVILA Y ALBERTO CAMARDIEL** (coordinadora e investigador del Observatorio Venezolano de Violencia) hacen, en este análisis, un recuento de lo que ha sido el **comportamiento de la violencia y los homicidios en Venezuela**, la cual ha tenido una evolución sin precedentes en los últimos 25 años.

16 **BÁRBARA BONELLI** (analista en el Observatorio de Políticas Sociales en el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires y asesora en el Congreso de la Nación) nos acerca en este artículo un resumen del libro *Ausencia Perpetua* de Diana Cohen Agrest, el cual invita, a partir de un hecho puntual como es el asesinato de su hijo Ezequiel, a un debate reflexivo respecto de la justicia en nuestro país.

La seguridad ciudadana en América Latina

✎ Ana María Morales Peillard y Nicolás Muñoz Correa

La delincuencia es sistemáticamente mencionada por la ciudadanía como una de las preocupaciones más importantes en encuestas de opinión pública en Latinoamérica.

Establecer patrones de causalidad homogéneos en la región sería incorrecto, debido a la diversidad de situaciones que se presentan en cada país. Sin embargo, en lo que respecta a las respuestas que los Estados han intentado dar, el uso intensivo de la cárcel pareciera ser una característica común de los países de la zona.

En esta línea, los desafíos de Latinoamérica consisten en la regulación de sistemas de juzgamientos modernos y la necesidad de introducir mejoras a los respectivos sistemas penitenciarios.



ANA MARÍA MORALES PEILLARD es Directora del área Justicia y Reinserción de la Fundación Paz Ciudadana amorales@pazciudadana.cl.
NICOLÁS MUÑOZ CORREA es investigador de la Fundación Paz Ciudadana nmunoz@pazciudadana.cl

Según el Informe 2011 de Latino-barómetro, el problema más importante en América Latina es la delincuencia y la seguridad pública. De hecho, el 28% de los latinoamericanos considera que éste es el principal inconveniente de su país.

Las causas que subyacen esta cifra, no obstante, no deben ser vistas como homogéneas en todos los países de la región. Si bien la delincuencia se considera como un fenómeno multicausal en cualquier territorio, cada país cuenta con sus propias particularidades. En esta línea, naciones como Chile y Argentina no sufren problemáticas similares a otros países de la zona, tales como el narcotráfico, las altas tasas de homicidios y secuestros y crimen organizado, entre otros, pero sí presentan elevadas prevalencias de delitos contra la propiedad.

Sin embargo, un fenómeno común en la región ha sido la proliferación de mercados ilegales, ya sea el comercio de bienes robados, la producción y el tráfico de drogas, el contrabando y el fraude (Schneider, 2010).

En particular, en América Latina el mercado de las drogas se ha convertido en un interés prioritario, puesto que ha sido establecido como foco generador de violencia y delincuencia. En efecto, si bien en los casos de México y Colombia este problema es más alarmante debido a la existencia de bandas de crimen organizado que se disputan los mercados (Alfonzo, Cumsille y Franzini, en Organización de los Estados Americanos, 2011), la situación, a

nivel general, debe ser observada de manera crítica debido a la continua vinculación que se percibe entre el consumo de drogas y la comisión de delitos¹. De hecho, durante el año 2012, una investigación realizada por Fundación Paz Ciudadana en Chile, muestra que el consumo de cualquier droga de detenidos en flagrancia asciende a 63,4%.²

Siguiendo a Brand y Price (2000), son las víctimas quienes se encuentran impactadas por la delincuencia y la violencia, toda vez que sufren, por ejemplo, el robo de bienes y la violencia asociada, además de los efectos físicos, psicológicos y emocionales frente a la potencial inseguridad instaurada por este panorama.³ Además, se encuentra afectada la sociedad en su conjunto, ya que debe financiar los sistemas y las actividades del Estado relacionados con la delincuencia. En este contexto, cuantificando los efectos de la delincuencia y la vio-

1- La vinculación entre el consumo de drogas y la comisión de delitos ha sido ampliamente estudiada. En este contexto, y particularmente en la evidencia en los países más desarrollados, se sigue discutiendo respecto de la causalidad entre ambos fenómenos. La evidencia internacional da cuenta de variadas investigaciones que buscan resolver, con evidencia contundente, la relación en términos de causalidad entre droga/delito.

2- En base a estudio I-ADAM (International Arrestee Drug Abuse Monitoring Program), aplicado a hombres y mujeres mayores de 18 años, detenidos en flagrancia por delitos de mayor connotación social (hurto y robo, entre otros), delitos de drogas y violencia intrafamiliar. Estos estudios consisten en encuestas cara-a-cara y test de orina "Screeners KO" para medir metabolitos de marihuana, cocaína (clorhidratos y pasta base) y metanfetamina.

3- En palabras de Cohen (2000), la delincuencia provoca tanto costos tangibles (o costos fácilmente cuantificables en términos monetarios) como intangibles (asociados al dolor, la angustia y sufrimiento, los cuales pueden terminar provocando traumas personales y cambios en las conductas habituales).



Según el Informe 2011 de Latino-barómetro, el problema más importante en América Latina es la delincuencia y la seguridad pública. De hecho, el 28% de los latinoamericanos considera que éste es el principal inconveniente de su país.





lencia para Centroamérica, el Banco Mundial estimó, para el año 2011, aproximadamente un costo del 8% del PIB para este grupo de países, considerando tanto la seguridad de la ciudadanía, los procesos judiciales y el gasto en servicios de salud.

Por otra parte, uno de los grandes problemas de la delincuencia y la violencia radica en que éstas erosionan la capacidad productiva de un país, toda vez que impiden el acceso a posibles oportunidades de empleo y educación, desalentando la acumulación de activos (Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, 2007).

Según Moster y Lister (1999), la delincuencia y la violencia provocan vulnerabilidades en la capacidad de encontrar empleos y en el capital humano de las personas, generando fuertes implicancias con el desarrollo productivo de una nación. Esta situación se agudiza aún más considerando que se observa un impacto de mayor magnitud, en términos relativos, en los sectores más vulnerables, al afectar sus bienes y medios de subsistencia. De acuerdo a estimaciones de Heinemann y Verner (2006), el costo de la delincuencia y la violencia en términos de capital humano equivale al gasto en la región en educación primaria.

Bajo este panorama, una de las principales respuestas de los Estados de la región a la delincuencia ha sido la prisionización. En efecto, *“apelar al clamor popular parece haberse convertido en una de las directrices básicas del diseño de una política criminal”* (Varona, 2008), particularmente en Latinoamérica, cuestión que ha sido interpretada por el mundo político y por los legisladores como la necesidad de implementar políticas de *“mano*

dura” contra la delincuencia (Fuentes, 2004).

¿La prisionización como respuesta?

Latinoamérica, de acuerdo al International Centre for Prison Studies, cuenta con una tasa media de prisionización de 224 presos por cada 100.000 habitantes.⁴ Este promedio excede las tasas medias observadas en Europa o Asia, donde se exhiben cifras de entre 150 y 155 presos por cada 100.000 habitantes. Esta situación, sin duda, nos plantea una problemática importante, y nos lleva a cuestionarnos si la política de utilización de la cárcel, llevada en Latinoamérica para hacer frente a los problemas de violencia y delincuencia, es la adecuada.

No obstante la elevada utilización de la cárcel en la zona, los índices de victimización regional ascienden a 33% de acuerdo a Latinobarómetro, lo que excede notoriamente las cifras de victimización observadas en países desarrollados. En este contexto, se podría argumentar que las elevadas tasas de encarcelamiento observadas en la región responden, en definitiva, a la mayor cantidad de delitos cometidos. Sin embargo, la literatura criminológica ha planteado que el uso de la prisión no responde directamente a los cambios en la cantidad de delitos cometidos, sino que más bien tiene relación con una decisión política de cómo reaccionar a ellos (Larrauri, 2009). Así, en investigaciones como la desarrollada por Zimring (2007), se logró establecer extraordinarias diferencias entre países en la utilización de la cárcel como respuesta,

4- La tasa considera a países de Sudamérica y Centroamérica, incluyendo México y excluyendo a los países de la región del Caribe.

“

Sin embargo, la literatura criminológica ha planteado que el uso de la prisión no responde directamente a los cambios en la cantidad de delitos cometidos, sino que más bien tiene relación con una decisión política de cómo reaccionar a ellos (Larrauri, 2009).



no obstante presentar similares índices de victimización.

Asimismo, las elevadas tasas de encarcelamiento se ven agudizadas por la existencia, en varios países de la región, de sistemas de juzgamiento totalmente anacrónicos -que no cuentan con mecanismos adecuados de diversión del sistema penal-, y de la existencia de sistemas penitenciarios precarios, con serias deficiencias tanto en el cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos como en la oferta programática existente en materia de rehabilitación y reinserción, según lo ha constatado el Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad en relación a las condiciones de las personas privadas de la libertad en sus diversas visitas in-loco a la región.

¿Y entonces qué?

De manera de hacer frente a las elevadas cifras de victimización, diversas legislaciones comparadas han optado por equilibrar las estrategias para hacer frente al delito, centrándose en la utilización de tácticas focalizadas en la prevención y el control; y haciendo un uso racional de la cárcel para aquellos casos que constituyen una afectación grave del sistema jurídico.

Esto, a su vez, necesariamente debe ir acompañado de la existencia de sistemas de persecución eficientes y transparentes, con el establecimiento de espacios institucionalizados de diversión, mediación y bargain.

El desafío que se presenta en la región es enorme, aun cuando en varios países se ha tomado la senda de una reforma integral, partiendo por la regulación de sistemas de juzgamiento modernos, como es el

caso de Chile y algunos estados de Argentina. Estas instancias constituyen, sin duda, ventanas de oportunidades adecuadas para evaluar la política criminal, junto con el establecimiento de sistemas de persecución penal más eficientes.

De la mano con lo anterior, resulta imperioso introducir profundas reformas al sistema sancionador de la región, implementando mecanismos de suspensión o sustitución penal que permitan estructurar sistemas de cumplimiento comunitario de las sanciones a través de la instauración de sanciones como la multa, los servicios comunitarios y la libertad vigilada. Sin embargo, no basta sólo con regularlas jurídicamente, sino que es necesario que se estructuren como sanciones creíbles tanto para la judicatura como para la comunidad, contando con una adecuada institucionalización y una oferta de programas orientada de acuerdo a las necesidades de intervención de los infractores.

Finalmente, uno de los principales desafíos pendientes en la región, tiene relación con la necesidad de introducir mejoras sustanciales a los sistemas penitenciarios. Esto no se logra sólo con la construcción de mejores recintos que puedan reemplazar la precaria infraestructura existente, sino que debe ser necesario que la oferta que se entregue a los infractores de ley vaya de la mano con sus necesidades y tenga como fin último su reinserción, de manera de evitar que éstos cometan nuevos delitos.

EN ESTA LÍNEA, TODAS ESTAS INSTANCIAS ESTARÁN AFECTANDO LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LA REGIÓN, PROMOVRIENDO CONTRIBUCIONES DIRECTAS A LA DISMINUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE VICTIMIZACIÓN.

BIBLIOGRAFÍA

Brand, Sam y Richard Price, *The economic and social costs of crime*, Londres: Home Office Research Study 217, 2000.

Cohen, Mark. "Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice", *Criminal Justice*, Vol. 4, 2000, pp. 263-315.

Corporación Latinobarómetro, Informe 2011, 2011, P. 71. Disponible en http://www.infoamerica.org/primeras/lb_2011.pdf, visitada el 29/03/13.

Fuentes, Carlos. "La inevitable mano dura: sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 24, N°2, 2004, pp. 3-28.

Heinemann, Alessandra y Verner, Dorte, "Crime and violence in development: A literature review of Latin America and the Caribbean", *World Bank Policy Research Working Paper* 4041, 2006.

Larrauri, Elena, "La Economía política del castigo", *Revista de Estudios de la Justicia*, Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, N°11, 2009.

Moser, Caroline y Lister, Sarah, "Violence and social capital: Proceedings of the LCSES seminar series, 1997-1998", *LCR Sustainable Development Working Paper*, N°5, The World Bank, 1999.

Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, 2007, P. 85. Disponible en http://www.unodc.org/pdf/research/Estudio_de_Centro_america_2007.pdf

Organización de los Estados Americanos, *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas 2011*, 2011, P. 56. Disponible en http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Alertamerica_2011.pdf, visitada el 31/03/13.

Schneider, Friedrich, "Money laundering and financial means of organized crime: Some preliminary empirical findings". *Economics of Security Working Paper* 26, Berlin: Economics of Security, 2010, pp. 1-29.

Varona, Daniel, "Ciudadanos y actitudes punitivas: Un estudio piloto de población universitaria española". *Revista Española de Investigación Criminológica*, N° 6, 2008, pp. 1-38.

Zimring, Franklin, *The great American crime decline* (Studies in crime and public policy), Nueva York: Oxford University Press, 2007.

Las policías en Argentina y su necesaria reforma

✍️ *Nicolás Garcette*

Partiendo de un breve diagnóstico de las principales falencias de las policías argentinas, este artículo intenta analizar por qué las reformas policiales en Argentina han fracasado de manera reiterada, y argumenta la razón por la cual estas reformas siguen siendo necesarias y apremiantes.



NICOLAS GARCETTE es doctor en Economía por la Escuela de Economía de Paris, Francia. Mg. en Economía y Econometría por DELTA y la Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne). Especialista en economía del crimen y de la corrupción, economía del desarrollo, distribución del ingreso, econometría aplicada y crecimiento económico. Dicta Microeconomía en la Universidad del Salvador. nicolasgarcette@yahoo.com

Las deficiencias sistémicas de las policías en Argentina

Las policías argentinas -la Policía Federal Argentina y las policías provinciales- sufren en general de falencias organizacionales y financieras: salarios bajos, que probablemente impactan negativamente sobre el rendimiento de los miembros de las fuerzas, y presupuestos insuficientes, una estructura de comando jerárquica de tipo militar, un entrenamiento excesivamente militar y la ausencia de agencias de control independientes, entre otras cuestiones¹. Además, regularmente aparecen en las noticias casos de violencia, corrupción e incluso de delincuencia policial. La magnitud de la corrupción² y de la delincuencia policial probablemente se encuentre relacionada, en alguna medida, con los bajos salarios que actualmente perciben los miembros de estas instituciones³. En conse-

1- Para más detalles sobre las características de las policías argentinas en general y de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y las tentativas de reformas de las cuales han sido objetos durante la última década, ver en particular Sain (2003, 2008), González (2005) y Arslanian (2008).

2- Sobre la relación en la Provincia de Buenos Aires entre la insuficiencia de los presupuestos de las policías y los niveles de corrupción policial a través de la venta de servicios de protección ilegales a individuos u organizaciones criminales, ver Dewey (2011). Como lo subraya Sain (2008, p161), "una porción significativa de la recaudación ilegal de la policía ha estado destinada a afrontar la insuficiencia de fondos presupuestarios, mientras que el resto ha estado orientado al enriquecimiento ilícito de las cúpulas institucionales y de algunos pocos sectores influyentes de la fuerza" (subrayado por el autor).

3- Según Sain (2008, p208), en el contexto argentino, "la corrupción policial (...) constituye una problemática en general favorecida o determinada por un conjunto de condiciones institucionales reproducidas ampliamente por un largo periodo de tiempo. Estas condiciones derivan del tipo de estructuras de mando, las formas de organización y despliegue, las modalidades de desarrollo de las acciones y operaciones policiales preventivas o investigativas, así como también de la significativa insuficiencia de fondos presupues-

tuencia, las fuerzas de seguridad en la Argentina no solamente son poco eficientes a la hora de reducir los delitos, sino que a veces participan activamente en la perpetración de los mismos.

¿Por qué las reformas policiales en Argentina han sido un estrepitoso fracaso?

A pesar de esta situación, las policías argentinas y en particular la Policía de la Provincia de Buenos Aires, han mostrado, durante las últimas décadas, una total incapacidad de reforma interna. Para explicar esto, Eaton (2008) subraya la importancia de tres factores: instituciones federales que amplifican los efectos sobre las reformas policiales de las disputas intergubernamentales entre las autoridades nacionales, provinciales y municipales; los beneficios ilícitos que sacan los partidos políticos de esas policías; y divisiones ideológicas profundas en la sociedad civil sobre cómo responder a la criminalidad de manera adecuada.

Por un lado, en la práctica, los intentos de reforma a un determinado nivel de gobierno en el país han sido frecuentemente saboteados por funcionarios operando en otros niveles de gobierno. En ese sentido, el federalismo ampliaría el impacto de las peleas intergubernamentales (provincial-municipal, federal-provincial y federal-municipal), las cuales pueden dificultar los

tarios asignados a las policías y del deterioro de la profesión resultante de las paupérrimas condiciones de trabajo del policía, la falta de medios de trabajo adecuados, la ausencia de capacitación profesional, y la desmejora notoria del salario y de sus condiciones de vida familiar".

“

Ese tipo de relación perversa entre algunos responsables policiales y algunos responsables políticos explicaría por qué el poder político entregó la determinación de las políticas de seguridad pública y el manejo de las fuerzas a las cúpulas policiales.





» procesos de reformas policiales. Por ejemplo, a pesar de que las policías provinciales están bajo el control de los gobernadores, los responsables políticos a nivel federal y municipal han tratado generalmente de influenciar las políticas de seguridad pública a nivel provincial.

Por otro lado, se estima que un importante conjunto de responsables políticos depende de estas policías para financiar sus partidos políticos y sus campañas electorales. En este sentido, ofrecerían protección política a miembros policiales corruptos a cambio de recibir parte del dinero acumulado por estos a través de diversas actividades ilegales, en particular una variedad de rackets de protección⁴. Ese tipo de relación perversa entre algunos responsables policiales y algunos responsables políticos explicaría por qué el poder político entregó la determinación de las políticas de seguridad pública y el manejo de las fuerzas a las cúpulas policiales⁵, lo cual explicaría a su vez por qué el status quo sigue prevaleciendo a pesar de todas las falencias anteriormente mencionadas. En consecuencia, como subraya en reiteradas ocasiones Sain (2008), las policías argentinas en general y la Policía de la Provincia de Buenos Aires en particular padecen un desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública y un autogobierno policial. De ese modo, hace alusión a un juego sucio entre responsables políticos y policiales, el cual se traduce en una “policización y/o politización de numerosas investigaciones criminales” (Sain, 2008). Dicho

de otra manera, las instituciones policiales en Argentina tienden a ser funcionales a los intereses de los responsables políticos de turno y a sus propios intereses, pero no a los intereses de los ciudadanos.

Por último, el aumento de la criminalidad genera reclamos de políticas policiales de “mano dura” por parte de grupos conservadores de la sociedad civil, que comprometerían las tentativas de reformas. Una “ola” de criminalidad generaría demandas de más efectivos policiales y no una mejora del desempeño policial y, por ende, reforzaría la posición de aquellos que defienden la policía y, en particular, su modelo tradicional reactivo basado exclusivamente en el arresto y el castigo contra cualquier tentativa de reforma. Paradójicamente, el deterioro de las tasas de criminalidad fortalece el poder de los que son parcialmente responsables de ese mismo detrimento. En este sentido, el aumento de la criminalidad sería uno de los mayores obstáculos para las reformas policiales.

¿Por qué sigue siendo imprescindible reformar las policías en Argentina?

Los fracasos de los intentos de reformas policiales en Argentina durante las dos últimas décadas podrían tener consecuencias peligrosas. Por un lado, frente a policías notoriamente ineficaces, los sectores más acomodados de la sociedad incrementan la demanda de los servicios brindados por la seguridad privada, comprando sistemas de alarmas y/o contratando agentes de seguridad privada, entre otras medidas. Fleitas (2011) reporta que según la Cámara Argentina de Seguridad e Investigación (CAESI), habría 700



El uso de fuerzas militares para realizar tareas policiales en zonas urbanas complejas, para las cuales no están capacitadas, constituye un retroceso preocupante hacia una remilitarización de la seguridad interna.

4- Como lo sostiene Dewey (2011), esas fuerzas policiales que buscan vender sus servicios de protección a individuos u organizaciones tienen interés en generar cierto nivel de criminalidad.

5- Sobre ese problema ver en particular a Sain (2008).



compañías de seguridad que al año 2010 empleaban a 250.000 guardias, de los cuales 100.000 presentaba irregularidades en su modalidad de contratación. Sin embargo, actualmente, este sector carece de un sistema de control en relación a la capacitación de su personal y al cumplimiento de sus acciones en cuanto a las normas dictadas por la ley. A su vez, los sectores menos favorecidos, desprovistos de los recursos suficientes para tener acceso a esas medidas de seguridad privada, podrían optar por acciones que se encuentran fuera de la ley, denominadas justicia por mano propia, a través de linchamientos u otros actos de “vigilantismo”.

Por otro lado, los responsables políticos podrían responder a la demanda popular de mayor seguridad con el despliegue de fuerzas de seguridad militares, como por ejemplo la Gendarmería y la Prefectura Naval, en lugar o en adición a las fuerzas policiales tradicionales.

El uso de fuerzas militares para realizar tareas policiales en zonas urbanas complejas, para las cuales no están capacitadas, constituye un retroceso preocupante hacia una remilitarización de la seguridad interna⁶. Como lo subraya Eaton (2008), dicha situación no es buena para las fuerzas armadas, ni es positiva para las fuerzas policiales porque, de esa manera, se reduce la presión ejercida para que mejoren su desempeño y haya una reforma al interior. Tampoco se constituye como una opción para los sistemas democráticos, porque una intervención militar en temas de seguridad

interna puede degenerar fácilmente en autoritarismo.

Considerando todas estas razones, la disyuntiva no es entre el status quo o la reforma. La reforma en profundidad de las policías en Argentina es absolutamente imprescindible.

¿Reforma policial desde adentro o desde afuera?

La disyuntiva es más bien entre una reforma de la policía desde adentro o desde afuera. Los reiterados fracasos en las reformas desde adentro sugieren que quizás sea el momento de llevar adelante una reforma desde afuera, con la creación de una nueva fuerza. Además, como subraya Frühlung (2009), los cambios policiales deben ser sistémicos y tienen que abarcar “los más diversos aspectos referidos a la selección, formación, al control interno y externo de la conducta policial que transgrede las normas legales y reglamentarias, a la evaluación independiente de la gestión policial y, por último, al fortalecimiento de las relaciones con la comunidad”.

BAJO ESA LÓGICA, LA CREACIÓN DE LA POLICÍA METROPOLITANA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES A FINES DEL AÑO 2008, SURGIDA ESENCIALMENTE A RAÍZ DE UNA PUJA POLÍTICA ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, CONSTITUYE UNA EXCELENTE OPORTUNIDAD PARA EVALUAR SI UNA TENTATIVA DE REFORMA EN PROFUNDIDAD DE LA POLICÍA, EN PARTICULAR DE SU CULTURA INTERNA, DESDE AFUERA, PUEDE RESULTAR EXITOSA. ★

BIBLIOGRAFÍA

Arslian, León Carlos, *Un Cambio Posible: Delito, Inseguridad y Reforma Policial en la Provincia de Buenos Aires*, Edhasa, 2008.

Dewey, Matías, “*Fragile States, Robust Structures: Illegal Police Protection in Buenos Aires*”, GIGA Working Paper No 169, Junio 2011.

Eaton, Kent, “*Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties and Civil Society in Argentina’s Public Security Crisis*”, *Latin American Research Review*, 2008, 43:3, 5-32.

Fleitas Ortiz de Rozas, Diego M., “*La Seguridad Privada en Argentina*”, Documento de Trabajo, Asociación para Políticas Públicas, Diciembre 2011.

Frühlung, Hugo, “*Luces y Sombras en la Reforma Policial Latinoamericana*”, *Revista Análisis Político*, Año 3, No. 2, Septiembre – Diciembre 2009, Fundación Konrad Adenauer, p 23-44 (Disponible en este link: <http://www.kas.de/wf/doc/1981-1442-4-30.pdf>).

González, Gustavo, “*Intentos de Reformas Policiales en Argentina: Los Casos de las Provincias de Santa Fe y Buenos Aires*”, in Dammert, Lucía y John Bailey, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2005, p 58-82.

Sain, Marcelo, “*Seguridad, Democracia y Reforma de la Organización Policial en la Argentina: Condiciones Institucionales, Problemática Delictiva y Dilemas Políticos*”, Documento de Trabajo, 2003.

Sain, Marcelo, *El leviatán azul*, Siglo Veintiuno Editores, 2008.

6- El involucramiento de las fuerzas militares en funciones policiales se dio en los últimos años en otros países de la región, en Brasil, Guatemala y México, entre otros (Frühlung, 2009).

Inseguridad ciudadana y violencia en Venezuela

✍️ *Olga Ávila y Alberto Camardiel*

El presente artículo hace un recuento de lo que ha sido el comportamiento de la violencia y los homicidios en Venezuela, la cual ha tenido una evolución sin precedentes en los últimos 25 años, destacándolo como la principal preocupación de los habitantes del país. Ante esta situación, la respuesta de las autoridades no ha sido acertada a pesar de los 20 planes y programas de gobierno contra la inseguridad que se han propuesto desde el año 1999 hasta el 2012, y cuyas características han sido la descoordinación, improvisación y descontextualización, e ignorando la participación de los diferentes actores de la sociedad civil. Para hacer una contribución a la comprensión del problema, ofrecer cifras ajustadas a la realidad y brindar soluciones a la problemática surge en el año 2004 el Observatorio Venezolano de Violencia, como expresión de la sociedad de paz que es necesario construir.

OLGA ÁVILA es trabajadora social, investigadora del Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO) y coordinadora del Observatorio Venezolano de Violencia. www.observatoriodeviolencia.org.ve. olgavila@lacso.org.ve.

ALBERTO CAMARDIEL es estadístico, profesor de la Universidad Central de Venezuela, investigador del Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO) y asesor del Observatorio Venezolano de Violencia. www.observatoriodeviolencia.org.ve. acamar@lacso.org.ve



Un balance de la situación de inseguridad

En Venezuela la inseguridad se ha convertido en un problema de primer orden. Ya no existe discusión al respecto. Si bien es la principal preocupación de los habitantes del país en las encuestas de opinión, la ciudadanía sigue esperando respuestas acertadas de los organismos competentes. La situación de inseguridad y delito en Venezuela ha tenido una evolución sin precedentes en los últimos 25 años.

Hasta finales de la década de los ochenta, la tasa de homicidios en el país se había mantenido estable entre 8 y 9 por cada cien mil habitantes. En el año 1989 sube a 13 como consecuencia de los disturbios ocurridos durante la conmoción social conocida por el “Caracazo”. Esta tasa se mantuvo en ese nivel hasta el año 1992 cuando se produjeron numerosas muertes durante los dos intentos de golpe de Estado ocurridos ese año, elevando la tasa a 16 homicidios por cada cien mil habitantes. La cifra siguió en aumento y ya para el año 1994 se habían registrado 4.723 homicidios correspondientes a una tasa de 22 por cada cien mil habitantes. A partir de ese momento, se produjo una relativa estabilidad, al punto de que en el año 1998 la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes había bajado a 20.

En el año 1999 comienza nuevamente una tendencia ascendente que se ha mantenido hasta nuestros días. De hecho, la tasa para ese año

fue de 25 homicidios por cien mil habitantes, entrando Venezuela al grupo de los países con violencia media alta de América Latina, acompañada de Brasil y México, con tasas entre 16 y 30 homicidios por cada cien mil habitantes.

No deja de sorprender que en el año 2003 prácticamente se duplique la tasa de homicidios, alcanzando la cifra de 44 homicidios por cada cien mil habitantes. Para ese momento el problema se había escapado de las manos de las autoridades y se inicia una política del silencio por parte de los organismos encargados, ocultando las cifras de delitos en el país. Aun así, los datos oficiales señalan un descenso en la cantidad de homicidios, representando 37 por cada cien mil habitantes para los años 2004 y 2005.

En el año 2006 la cifra de homicidios se coloca en 12.257 y la tasa por cien mil habitantes en 45. La escalada no se detiene. En 2007 y 2008 las tasas de homicidios suben a 48 y 52 respectivamente, lo que representa un número superior a diez mil personas muertas por año. En Venezuela, persiste una situación de inseguridad total que no se ha resuelto, ni ha sido asumida como un problema importante en la agenda del gobierno. Hay una desarticulación y deterioro de la institucionalidad en el país en tanto que no existe una respuesta acertada por parte del sistema de administración de justicia. Por el contrario, el discurso oficial promueve el irrespeto a la norma.

Los años 2009, 2010 y 2011 no son menos críticos. Las tasas de



Ese tipo de relación perversa entre algunos responsables policiales y algunos responsables políticos explicaría por qué el poder político entregó la determinación de las políticas de seguridad pública y el manejo de las fuerzas a las cúpulas policiales





» homicidios por cada cien mil habitantes para esos años, de acuerdo a las sumas oficiales, se colocan en montos lamentables de 54, 57 y 60 respectivamente. Son números desafortunadamente conservadores, considerando la cifra negra y el subregistro que debe que incluir en el análisis cuando se trata de la información oficial. Asimismo, siendo más cruda nuestra realidad en materia de inseguridad, las cifras comentadas sólo refieren a homicidios por tratarse de un delito muy grave que implica la pérdida de la vida, pero no es más alentador el cuadro cuando el análisis incluye otros delitos.

De acuerdo con los datos reportados por el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminológicas, organismo encargado de las investigaciones penales en el país, se produjeron 222.010 delitos entre enero y octubre del año 2012. Si la tendencia es proyectada para los meses de noviembre y diciembre, cuyos datos no han sido revelados oficialmente, la cantidad total debió estar cerca de los 278.959 eventos delictivos, lo que coloca a Venezuela como uno de los países más violentos de América Latina con una tasa de 948 delitos por cada cien mil habitantes. El número de homicidios estimado para el año 2012 fue de 14.582, lo que representa un aumento con respecto al año 2010 cuando ocurrieron 13.080 homicidios. La tasa para el año 2012 fue de 51 homicidios por cien mil habitantes. Cuando se agregan las víctimas de las averiguaciones de muerte y de

resistencia a la autoridad a la de los homicidios se obtiene la cantidad de 23.506 víctimas en el año, para una tasa global de 78 por cien mil habitantes.

Esa es la realidad objetiva que acompaña el sentimiento de desamparo, miedo e inseguridad en el país, que no parece ser sólo percepción. Se constituye como una realidad que lejos de crear confianza origina un sentido de desconfianza en el vecino, en el compañero, en el policía, y en la institucionalidad del país.

Respuesta del Estado/ Gobierno

Ante la indefensión ciudadana y con las cifras anteriormente comentadas, pareciera que la respuesta de las autoridades ha estado ausente. Sin embargo, no sería justo decir que es así. Efectivamente, desde el año 1999 hasta el año 2012, se han propuesto 20 planes de seguridad por parte del Ejecutivo Nacional, con un promedio de casi un plan por año. ¿Qué ha pasado entonces? Pues simplemente que esos planes se han caracterizado por su desarticulación con la realidad social del país, han estado centrados en el carácter represivo y han ignorado tanto la prevención como la rehabilitación y la reinserción de los victimarios en la sociedad. Finalmente, y no por eso menos importante, es que ninguno de esos planes o programas contó con el apoyo y la participación de la sociedad civil.

Papel del Observatorio Venezolano de Violencia

Ante la situación de inseguridad en el país y del silencio intencional de las autoridades para ocultar la

“

Ante la situación de inseguridad en el país y del silencio intencional de las autoridades para ocultar la gravedad del problema, surge a partir del año 2004 el **Observatorio Venezolano de Violencia**, como una respuesta ante la necesidad de producir conocimiento objetivo sobre la situación de violencia.

gravedad del problema, surge a partir del año 2004, el Observatorio Venezolano de Violencia (en adelante OVV), como una respuesta ante la necesidad de producir conocimiento objetivo sobre la situación de violencia. El OVV realiza un seguimiento y monitoreo a la realidad de la violencia interpersonal y percepción de la inseguridad en Venezuela, con el fin de ofrecer a las autoridades, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general una información amplia y confiable sobre esta problemática.

En tal sentido, el OVV se concibió como un sistema integrado de información para compilar datos desde diferentes fuentes, mediante el empleo de diversos recursos metodológicos. El análisis de la información producida con los datos recogidos, facilita la elaboración de diagnósticos, identificando tendencias y determinando sus características, que sirven para plantear soluciones sobre la situación de violencia y victimización en el país.

Para ello se apoya en estrategias como: a) la observación y registro de datos en la prensa, b) la observación y registro de datos oficiales cuando es posible, c) el diseño y recolección de datos a través de encuestas nacionales, para indagar sobre temas de actualidad en relación al comportamiento del fenómeno o relacionados con él, d) la difusión a través de notas de prensa, de los resultados arrojados por las encuestas, e) la discusión con estudiantes, académicos, gremios de profesionales, partidos políticos, candidatos a las alcaldías y gobernaciones y población en general de los resultados obtenidos en las encuestas, f) la realización de foros en universidades con la participación de los partidos políticos, para analizar, dis-

cutir y llegar a consensos sobre las acciones de gobernabilidad y seguridad democrática necesarias para controlar el problema de la violencia a nivel local, g) la implementación de una campaña de sensibilización de la población, a través de la colocación de calcomanías en medios de transporte público de diversas rutas, en diferentes regiones del país, denominada “*Campaña de Valoración de la Vida*”, h) talleres de sensibilización y apoyo para madres de víctimas de la violencia, denominados “*Talleres de Madres constructoras de Paz*”, e i) publicación anual de los resultados del Observatorio Venezolano de Violencia.

Adicionalmente, el OVV, por solicitud de la organización Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), tiene bajo su responsabilidad desde el año 2011 la realización del capítulo sobre el Derecho a la Seguridad Ciudadana de su informe anual sobre Derechos Humanos.

CONOCEMOS LA GRAVEDAD DEL PROBLEMA DE INSEGURIDAD QUE VIVE EL PAÍS, PERO TAMBIÉN CREEMOS EN LA GENTE Y ESTAMOS CONVENCIDOS DE LA CAPACIDAD DE RESILIENCIA DE LOS VENEZOLANOS Y LOS EXTRANJEROS QUE COMPARTEN EL SUELO VENEZOLANO. CREEMOS QUE ES MUY IMPORTANTE PROMOVER EL COMBATE A LA INSEGURIDAD Y VIOLENCIA EN EL PAÍS A TRAVÉS DE UN PLAN INTEGRAL, INCLUSIVO Y CLARO, QUE CONSIDERE A TODOS LOS ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS, CON LA VOLUNTAD DE APORTAR EN FORMA LEGÍTIMA A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD DE PAZ, MÁS ALLÁ DE POSTURAS POLÍTICAS O DIFERENCIAS SOCIALES.★

La (In) Justicia

✍️ Bárbara Bonelli

Este es un resumen del libro *Ausencia Perpetua* de Diana Cohen Agrest, el cual invita, a partir de un hecho puntual como es el asesinato de su hijo Ezequiel, a un debate reflexivo respecto de la justicia en nuestro país. En su título se refleja la demanda de la autora, que pena por la ausencia perpetua de su hijo, y exige que quien fue responsable de su crimen cumpla un castigo de por vida en la cárcel. En sus páginas se realiza una fuerte crítica al discurso “garantoabolicionista” que, según la autora, hace prevalecer los derechos y garantías del victimario, omitiendo los de sus víctimas y familiares.

Diana Cohen Agrest, es Doctora en Filosofía de la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Bioética, docente e investigadora, autora de varios libros y numerosos artículos académicos y periodísticos, pero fundamentalmente y sobre todas las anteriores categorías es Madre. Este libro es una obra testimonial, escrita en primera persona por quien vive la desgarradora experiencia de la pérdida de un hijo, hecho que a su criterio no fue juzgado justamente.

Ausencia Perpetua, fue publicado en abril del año 2013 en la Ciudad de Buenos Aires, apenas dos meses después de la revocación a la pena de cárcel perpetua al asesino de Ezequiel Agrest. A lo largo del libro, la autora realiza un tejido entre su experiencia personal, otras tan dolorosas que quedaron impunes y el debate respecto a la Justicia Argentina y el Código Penal frente a una

eventual reforma, teniendo en cuenta temáticas de actualidad. Se lleva a cabo un completo recorrido de las corrientes filosóficas y del derecho, que sirven a la hora de analizar el presente del Sistema Judicial, Penal y Carcelario instruyendo a un lector ajeno a la temática.

El libro comienza con el relato de la historia de Ezequiel, su hijo, prueba de la vulnerabilidad de la vida en un Estado que, como evidencia Agrest, se encuentra ausente en la protección, y que frente a las pérdidas irreparables de vidas solo responde con negación. Tal como se documenta, no se cuenta con estadísticas oficiales, las cuales no se publican desde el año 2009. Sin embargo, desde 1991 hasta el último dato difundido por el Poder Ejecutivo Nacional, fueron asesinados un promedio de 7 personas por día¹. La

1- Cohen Agrest, Diana. “Ausencia Perpetua”, Buenos Aires, abril 2013, P. 76.

modalidad de manipulación adoptada para ocultar estas cifras, es la de desdibujar los asesinatos en el casillero de “*Muertes por causa externa de intención indeterminada*”, o bien recurrir a la llamada “*sensación de inseguridad*”, como una percepción subjetiva resultante del relato de los denostados medios de comunicación hegemónicos, como si la misma no tuviese un anclaje en la realidad tan tangible como el asesinato de Ezequiel.

La principal reflexión planteada en sus páginas gira alrededor de la crítica al denominado “*garantoabolicionismo*”, el cual plantea que la ejecución de penas resulta incompatible con la ideología de los Derechos Humanos, proponiendo la instauración de penas no privativas de la libertad². Esta corriente de pen-

2- Zaffaroni, Eugenio Raúl, “En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídica”, Ediar, Buenos Aires, 1989, P.152.

BÁRBARA BONELLI es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, y se encuentra realizando la Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Se desempeña como analista en el Observatorio de Políticas Sociales en el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires y como asesora en el Congreso de la Nación. Barbibonelli@gmail.com

samiento, según la autora, oculta la arbitrariedad de las penas aplicadas, refugiándose en un discurso de condición social que estigmatiza al delincuente como única presa del Sistema Penal, contemplando sus derechos y garantías, pero a la vez omitiendo la de sus víctimas. Según esta corriente, solamente los “torpes” y pobres son presos del Sistema Penal. Sin embargo, la postura de la autora es que si los “inteligentes” y poderosos son quienes logran evadir la sanción, no se debe incurrir en la liberación de los “tontos”, sino en el refinamiento de las técnicas para sancionar a los poderosos, haciendo un llamado a la lucha contra la corrupción.

“La palabra o la muerte” (Safouan, 1994:10) Yo elegí la palabra. Ese es el sentido último de estas páginas: que mi pena infinita se transforme en palabra. Que la palabra se transforme, replicada en otras voces, en otras manos, en otras luchas silenciadas.³

Respecto al debate del castigo, el libro logra instruir al lector sobre las distintas corrientes. El instrumentalismo, toma al castigo como herramienta para prevenir futuros delitos, y el retribucionismo identifica en la sanción un fin en sí mismo, retomando la necesidad de impartir justicia frente a un delito llevado a cabo intencionalmente. Dado que el 92% de los delitos de Argentina son cometidos por reincidentes⁴, entre ellos el caso de Ezequiel, la autora observa que el temor al castigo ha sido neutralizado en la Argentina. No obstante, su discurso no consiste en la intensificación de las penas, sino en la ejecución de políticas sociales genuinas que promuevan la inserción social de los “marginales” previa al delito y no en la descriminalización, por medio de sanciones más laxas. Se debe contar, de acuer-

do a Agrest, con una fuerza policial, un Poder Judicial y un Servicio Penitenciario más eficientes y menos corruptos.

Respecto a esto último, se analizan las paupérrimas condiciones carcelarias en la Argentina. El castigo “tal como se lo impone hoy en nuestro país, aporta pocos casos que permitan hablar de resocialización y miles que permiten probar los procesos de deterioro, de la destrucción de la identidad y de la autoestima, que se generan en el encierro, devaluando aun más por las muertes que ocurren en el transcurso de los cumplimientos de las penas”.⁵ Pero esta situación no justifica la eliminación de las cárceles ya que la Constitución Nacional establece las condiciones en las cuales las mismas deben encontrarse. En este punto se plantea una contradicción, entre un discurso emanado por el Gobierno Nacional respecto a los Derechos Humanos y las inhumanas condiciones carcelarias que se mantienen por falta de voluntad política, en tanto los derechos de los presos no están presentes en la opinión pública ni en la agenda.

El tono de protesta de Diana Cohen Agrest se encuentra en la falta de justicia, representada en estadísticas que señalan que solo 1 de cada 6 crímenes recibe condena.⁶ Su argumentación no remite solamente al caso de su hijo, sino que enumera incontables otros, como un caso de violación a una niña de 10 años, embarazada por su vecino con pruebas de ADN. Fruto de que no se efectuaron exámenes físicos que evidencien la violación, la condena se consumó por abuso deshonesto, permitiendo la detención domiciliar del violador, quien vive al lado de su víctima e hijo.

Si bien la autora hace un reclamo de justicia, es decir de equilibrio entre la situación de la víctima y del victimario, reconoce como inaceptable la pena de muerte. Independientemente de que se haya efectuado un asesinato, la vida humana es inalienable, incurrir en la pena capital llevaría, para Agrest, al retorno del salvajismo institu-

cional y a una suerte de estado de naturaleza hobbesiano. Pero el equilibrio se encuentra en que “Mientras la víctima no vuelva a la vida, el asesino debe permanecer confinado”, aunque, según su investigación, la pena perpetua en Argentina es casi inexistente.

Toda su exposición es una evidencia de lo que llama la mendicidad por la justicia a la que los “enlutados” o “sobrevivientes” deben incurrir. Existen desde la lógica garantoaboliciónista, infinitas razones para considerar los derechos y garantías de quienes no consideraron las de sus víctimas. Sobre el final del libro se realiza un debate sobre la proporcionalidad. La revocación de la pena perpetua al asesino de Ezequiel se justificó en que la pena original violentaba la garantía de igualdad. Se tuvo en cuenta que la pena fue aplicada a un joven de 25 años cuya personalidad aún estaba en formación, transformándolo de esta forma en un ser ajeno a la vida en sociedad, confinándolo a verse privado de cualquier proyecto que no le fuera impuesto por el Estado, entre lo que se encontraba criar a su hija de ocho meses. Inmediatamente la autora se pregunta, sobre el proceso de formación de personalidad y los proyectos de vida de su hijo, el cual, lastimosamente nunca tendrá siquiera la oportunidad de ser padre.

DIANA COHEN AGREST ELIGIÓ LA PALABRA ANTE LA MUERTE DE SU HIJO, CONVIRTIÉNDOSE EN UN TESTIMONIO QUE EVIDENCIA LA (IN)JUSTICIA.★

BIBLIOGRAFÍA

Cohen Agrest, Diana. “Ausencia Perpetua”, Buenos Aires, abril 2013

Elbert, Carlos Alberto, Manual básico de criminología, Eudeba, Buenos Aires, 2007, P. 94

Zaffaroni, Eugenio Raúl, “En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídica, Ediar, Buenos Aires, 1989

3- Cohen Agrest, Diana. “Ausencia Perpetua”, Buenos Aires, abril 2013, P. 28.

4- Cohen Agrest, Diana. “Ausencia Perpetua”, Buenos Aires, abril 2013, P.99

5- Elbert, Carlos Alberto, Manual básico de criminología, Eudeba, Buenos Aires, 2007, P. 94

6- Cohen Agrest, Diana. “Ausencia Perpetua”, Buenos Aires, abril 2013, P.306



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor

AUSPICIA

 **Banco Ciudad**