

# LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD EN ARGENTINA

RUT DIAMINT

## INTRODUCCIÓN

DURANTE MUCHOS AÑOS, LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD en Argentina se centró en la represión de los movimientos de izquierda, fueran o no guerrilleros, mediante el uso de las fuerzas armadas, encargadas de someter a los opositores para restaurar el orden. Esa presencia del ejército en la sociedad civil condujo a la militarización de todas las formas de establecimiento y mantenimiento del orden público. Por consiguiente, bajo los gobiernos autoritarios el control y la protección de bienes, intereses y habitantes estuvieron vinculados a un modelo de vigilancia militarizado. Durante los años de gobierno militar, la alteración del orden público no era una cuestión que estuviera aislada de otras formas de control político, ya que la magnitud de la represión y la custodia social limitaba la aparición de manifestaciones delictivas o terroristas. El terrorismo de Estado funcionaba perfectamente tanto para amedrentar a los grupos políticos rivales como para generar temor en los delincuentes. Los oficiales del ejército eran los jefes de la Policía Federal, y las otras fuerzas de seguridad interna dependían del Ministerio de Defensa, controlado por los militares.

Con el retorno a la democracia se distendió el poder de la policía, ejercido tanto por militares como por organizaciones de seguridad. El cambio en los paradigmas del orden y la seguridad ofreció tranquilidad a la ciudadanía que contaba con las normas del derecho como garantía, pero paralelamente dio lugar a que la delincuencia percibiera un mayor margen de flexibilidad para sus acciones. Inicialmente se consideró que la transformación de las policías era una de las condiciones para consolidar el nuevo marco institucional. El objetivo era cambiar las instituciones centradas en la represión y el control por organismos de mejoramiento de la calidad de vida ciudadana. Sin embargo los logros han sido limitados. Las prerrogativas tradicionales de quienes monopolizan la fuerza y las armas, y las defi-

ciencias organizativas y profesionales de los policías han sido una traba para el perfeccionamiento del sistema de seguridad interior.

Los intentos por encuadrar las fuerzas de seguridad dentro de marcos legales y de respeto a los derechos de los ciudadanos coincidieron con un aumento de la delincuencia organizada, el crecimiento de la violencia cotidiana y la corrupción de los mismos oficiales. La pérdida de espacios de poder —y en algunos casos de los puestos de trabajo— generó una reacción corporativa de defensa de sus privilegios que los llevó a resistir órdenes civiles o boicotear abiertamente programas de democratización de las policías. Como resultado de esta situación, la población despolitizó su inseguridad, pero comenzó a desconfiar de las autoridades legales, y se presentó una mayor incertidumbre respecto a los encargados de hacer cumplir la ley.

Si bien la percepción acerca del orden público en Argentina es algo diferente a la de otros países de América Latina, pues la violencia aún no implica un cambio en las costumbres de la vida cotidiana, las réplicas gubernamentales y civiles son insuficientes para asentar un ordenamiento que satisfaga las demandas sociales. A partir de ello, los mismos ciudadanos comenzaron a gestionar formas privadas para garantizar su tranquilidad, pero en ausencia de una normatividad que garantizara el cumplimiento de la ley, o de controles que pudieran impedir que se violara.

Las fuerzas de seguridad fueron cómplices de los excesos cometidos por los militares. Si bien hubo persecución y castigo a las fuerzas armadas, el cuestionamiento de las fuerzas policiales no tuvo una dimensión política similar. La demanda de establecer una efectiva separación de ambas fuerzas se satisfizo durante el primer gobierno de la democracia. Sin embargo, no se efectuaron cambios posteriores que pudieran haber propiciado un mejoramiento de las funciones policiales.

Con la expansión de las democracias nacieron las expectativas de paz y cooperación de la posguerra fría. Los enfrentamientos con los países vecinos cedieron espacio a las políticas de integración. Por lo tanto, la disminución de los riesgos de disolución interna o guerra externa —reiterados durante los gobiernos militares— perdieron vigencia, y afectaron a las fuerzas armadas que sufrían una reducción de sus funciones y sus prerrogativas. Sin embargo, estos cambios en el escenario internacional y en las realidades nacionales no trajeron tranquilidad, y la irrupción del crimen organizado justificó la creciente preocupación por la seguridad interna y, consecuentemente, el desvío de recursos hacia ese sector. En pocos meses el tema policial pasó a ocupar la primera página de los periódicos, y los excesos, esta vez de las propias fuerzas de seguridad, dieron pie a un incipiente reclamo ciudadano. Ante las crecientes violaciones a la legalidad, la demanda civil no centró más su eje en el reclamo de libertad

política, sino en el del imperio de la ley y de los procedimientos reglamentarios.

Para entender el establecimiento del orden público y la privatización de la seguridad en Argentina hay que hacer referencia a cuatro procesos encadenados:

- 1) Los cambios en el papel de las fuerzas armadas durante la democracia y más específicamente durante el gobierno de Menem.
- 2) La privatización de los recursos económicos y productivos del sector de la defensa.
- 3) La irrupción de nuevas formas de amenaza, como la criminalidad organizada, y el surgimiento de una respuesta patrocinada por las fuerzas de seguridad interior.
- 4) La desconfianza social respecto a las instituciones del Estado y la aparición de servicios contratados por los propios ciudadanos.

Estos cuatro aspectos nos ofrecen un panorama de los problemas de seguridad en Argentina y de las respuestas políticas a la cuestión del orden público.

#### DESMILITARIZACIÓN Y FUERZAS ARMADAS EN LA DEMOCRACIA

La pérdida de marcos de referencia en el tema de la seguridad está ligada a los cambios que el proceso de democratización impuso a las fuerzas armadas. Por ello, una breve descripción de la situación de la institución militar en este periodo permitirá comprender cómo el relajamiento de la vigilancia militarizada dio lugar a la emergencia de nuevos conflictos en la sociedad.

Para el gobierno del doctor Alfonsín, como para el resto de los sectores políticos, el tema de los militares era un legado que condicionaba a la democracia naciente. Pese a la derrota militar en los campos político, económico y de la defensa, las fuerzas armadas intentaron condicionar el tránsito a la democracia y adjudicarse un lugar como interlocutores privilegiados del nuevo régimen. Por el contrario la política de defensa de éste procuró ante todo reducir el poder militar y acrecentar los recursos políticos para manejar su autonomía institucional. Con un éxito relativo, si se tienen en cuenta las condiciones adversas en que tuvo que actuar, el gobierno radical logró limitar la presencia de las fuerzas armadas, haciéndose eco de un rechazo generalizado en la sociedad. En medio de esta pugna se promulgaron la Ley de Defensa y la Ley de Seguridad Interior,

por medio de las cuales se pretendió delimitar en forma precisa las incumbencias profesionales de cada fuerza y se estableció, mediante consensos forjados en el Parlamento, la prohibición de que las fuerzas armadas actuaran dentro del territorio de la República.<sup>1</sup>

El establecimiento de esta norma estaba motivado más por la necesidad de evitar nuevos golpes de Estado que por los requisitos de un sistema de defensa pensado y diseñado para responder a las nuevas amenazas del fin de la guerra fría. Los supuestos bajo los que se promovía la ley eran que la defensa difería de la seguridad según el carácter del agresor (dependiendo de si éste era externo o interno) y la naturaleza de la agresión (la guerra, la amenaza a la integridad territorial o a los intereses del Estado por una parte, y migraciones, narcoterrorismo y criminalidad organizada, por la otra).<sup>2</sup>

Las limitaciones impuestas al accionar de los hombres de armas en los primeros años del gobierno radical produjeron reacciones diversas: desde movimientos golpistas, conocidos como los levantamientos “carapintadas”, hasta una ola de asaltos y una mayor inseguridad ciudadana. La explicación oficial de estos hechos subrayó el fenómeno de la mano de obra desocupada en la represión. Si bien la doctrina de seguridad nacional que orientaba la concepción del orden público seguía en vigor,<sup>3</sup> la impunidad alcanzada por las fuerzas y los grupos parapoliciales durante el gobierno militar debía ceder ante las propuestas del nuevo gobierno que ponían el acento en las normas jurídicas y la transparencia de los actos. No obstante estas propuestas, la ciudadanía, que desconfiaba de los guardianes del orden, se vio ante

<sup>1</sup> En la Ley de Seguridad Interior se especifican las condiciones en las que las fuerzas armadas pueden intervenir en asuntos internos, relativas solamente a apoyo logístico. El artículo 27 dice: en particular el Ministerio de Defensa dispondrá —en caso de requerimiento del Comité de Crisis— que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como elementos de ingenieros, y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad. Ley 24059 de Seguridad Interior.

<sup>2</sup> La ley intentaba evitar que las fuerzas armadas intervinieran en asuntos internos, como lo habían hecho gracias a la Doctrina de Seguridad Nacional puesta en práctica desde inicios de los años sesenta y que había sido consolidada por medio de la Ley de Defensa Nacional 16 970 de 1966. Esta ley, en la que el concepto de seguridad era tan amplio que permitía accionar los aparatos de defensa por perturbaciones no definidas, sustituyó otras que habían sido planeadas para normar la defensa en situaciones de guerra y no ante casos de conmoción interna.

<sup>3</sup> Véase Laura Kalmanowiecki, *Reflexiones sobre la policía y la política en América Latina: algunas consideraciones sobre el caso argentino, 1910-1955*, presentado en el coloquio internacional “Historia del delito y la justicia en América Latina”, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 17 a 19 de octubre de 1996, pp. 1 a 3.

un vacío en el que la única lógica que permanecía era la defensa corporativa de los hombres de uniforme.

Sin embargo, la autonomía castrense se fue recortando al aplicar una política de extracción de recursos económicos, que incluía desde el estancamiento del presupuesto para la defensa y los salarios militares (que en un proceso de hiperinflación equivalía a una drástica reducción) hasta la venta de bienes, la privatización de empresas y el control del gasto presupuestario, todo ello junto con una revaluación de la justicia y los derechos humanos.<sup>4</sup> La perspectiva del gobierno radical era incrementar el papel del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto como responsables de la política de defensa, dejando en claro que si bien las fuerzas armadas eran una institución necesaria para el Estado, ellas debían acatar las directivas emanadas de las autoridades políticas.

Al mismo tiempo se tomó una serie de medidas para controlar las fuerzas policiales e imponer el respeto a las normas jurídicas. La respuesta policial frente a la prohibición de utilizar ciertos recursos ilegales, como la tortura para obtener información o la retención de personas durante la averiguación de antecedentes por encima de los tiempos acordados por la ley, fue de clara rebeldía. El desacuerdo se expresó de diversas maneras: en la ausencia de uniformados en las calles, en las quejas constantes frente a la decisión de otras autoridades de dejar en libertad a delincuentes peligrosos sólo porque no se conocían sus antecedentes, o bien en amenazas directas, incluidos los atentados para amedrentar a la sociedad y recuperar así algunas prerrogativas. Con frecuencia se esparcían rumores acerca de la participación de gendarmes, prefectos y policías en actos de corrupción y enriquecimiento ilícito. Ese clima de descarrío y engaño produjo una mayor desconfianza en las instituciones públicas y el derrumbe del relativo respeto a los servidores de la patria.

Al asumir el poder el presidente Menem, las fuerzas armadas estaban más debilitadas que nunca, pero aún insistían en que en el terreno de la seguridad el sector político tenía poco que decir. El reclamo "carapintada" de diciembre de 1990 se constituyó en un hito en la tarea de revocar la capacidad autónoma militar, propició la mayor fragmentación de los oficiales y ayudó a recuperar la facultad del gobierno para definir el papel de la defensa.

El doctor Menem puso en práctica una clara política de desmilitarización de la seguridad. Sin entrar en muchos detalles, ello implicó el manejo

<sup>4</sup> Carlos Acuña y Catalina Smulovitz, "Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional", en Carlos Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.

de la seguridad externa desde la Cancillería,<sup>5</sup> la desnuclearización y desmilitarización de la política exterior, la anulación del proyecto de alta tecnología del misil Cóndor<sup>6</sup> y la reducción de los recursos económicos de las fuerzas armadas. Los militares no tenían legitimidad para reclamar espacio político o recursos, y para el gobierno era prioritario cambiar el perfil exterior del país, mostrar su voluntad de respeto a la ley, la existencia de estabilidad política y económica, así como su disposición a cooperar con la alianza occidental. La apertura al mundo no podía lograrse con el mantenimiento de prerrogativas militares.

Paralelamente, Argentina reconocía que no tenía conflictos vecinales y que las tendencias del nuevo orden mundial generaban un contexto de mayor seguridad. La crisis económica y la ausencia de amenazas perceptibles llevaron al Estado a reducir las funciones de los militares, reasignar los recursos estatales y propiciar diversos mecanismos de integración y cooperación. Las fuerzas armadas se vieron obligadas a aceptar las nuevas condiciones y a adaptar sus políticas a los marcos de la democracia. Ello no significó que su ideología se tornara democrática,<sup>7</sup> pero reflejó la reestructuración de un nuevo pacto político en el que a ellas les correspondía un papel secundario.

Tampoco se esperaba un lugar preeminente para las fuerzas de seguridad. Sin embargo, el recrudecimiento de cuestiones vinculadas con el narcotráfico y los atentados cometidos por el terrorismo internacional, con el soporte de organizaciones locales, en las que se sospechó la participación o involucramiento de ciertos sectores de la policía, obligaron a la definición de políticas. La respuesta oficial fue estructurar un nuevo organismo de seguridad que mostró tanto las carencias del sistema como la intención del gobierno menemista de controlar la situación. Sin embargo, la voluntad política pudo apreciarse especialmente en los esfuerzos de fiscalización política, más que en la constitución de unidades independientes o en la sanción de los abusos.

<sup>5</sup> Este tema fue desarrollado por Rut Diamint, "Cambios en la política de seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Chile, enero-marzo de 1992.

<sup>6</sup> Véase Rut Diamint, "El gobierno norteamericano ante el caso del Cóndor II. Sistema burocrático y toma de decisiones", mimeo., 1966 (preparado para el Wilson Center for International Scholars). Véase también Eduardo Barcelona y Julio Villalonga, *Relaciones carnales. La verdadera historia de la construcción y destrucción del misil Cóndor II*, Buenos Aires, Planeta, 1992.

<sup>7</sup> Véase este tema en Rut Diamint, "Fuerzas armadas y democracia: sus estrategias de acción en el gobierno menemista", presentado en el seminario "La democracia en la Argentina: evolución reciente y perspectivas", Instituto Gino Germani, Buenos Aires, julio de 1996.

En el último año, la declinación del optimismo del nuevo orden y las dificultades para convencer a los países vecinos acerca de los beneficios de la cooperación en seguridad dejaron abierta una rendija por donde militares y opositores comenzaron a denunciar el peligro del desarme unilateral y la situación de indefensión del Estado. Dichas denuncias subrayaron la imposibilidad de armar un ejército en el momento en que la amenaza se convirtiera en crisis y la responsabilidad de los gobernantes ante el descuido de las instituciones y bienes del Estado. La conjugación de esta nueva dosis de alarmismo con una aparente pérdida de objetivos de seguridad en los círculos de la Cancillería y del Ministerio de Defensa, y el énfasis en la vulnerabilidad del Estado frente a las nuevas amenazas, podría constituirse en la base para un futuro crecimiento del papel militar en las decisiones políticas argentinas.

Por otra parte, la pugna entre las fuerzas de defensa y las de seguridad observada durante este gobierno se ha recrudecido, lo que augura a corto plazo una disputa más marcada por la preeminencia de una u otra fuerza. Es posible suponer que, en sus esfuerzos por dirimir esta confrontación frente al gobierno, ambas fuerzas aumenten las amenazas y promuevan escenarios en los cuales la inminencia de una crisis sea insoslayable, situación para la cual sólo ellas están en condiciones de dar una respuesta.

#### PRIVATIZACIÓN Y MERCADO DE LA SEGURIDAD

La reforma del Estado y la apertura de mercados impusieron nuevas reglas para todos los sectores de la sociedad. De ahí que las fuerzas armadas, como otros actores, se vieran forzadas a recurrir a la competencia para conseguir recursos estatales. La pugna por ganar terreno en las asignaciones del presupuesto las llevó a desarrollar técnicas de mercado y capacitación, así como a seducir a los representantes del Congreso o del Ministerio de Economía que repartían los recursos.

La renuncia del Estado a su papel empresarial y la reducción de las funciones del sector público tuvieron efectos tanto positivos como negativos. Algunos grupos empresariales vinculados al Estado emprendieron un cambio de perfil productivo mientras que otros sucumbieron ante la competencia. En las empresas del sector de la defensa no se planteó esta opción.

Sus empresas no eran competitivas tecnológicamente y la gestión no estaba adaptada a las nuevas reglas comerciales. El concepto de reserva estratégica fue desestimado y los argumentos con los que se trató de sostener una producción para la defensa nacional resultaron sumamente endebles. El único objetivo de la administración era desprenderse de aquellas cargas

que el Estado no estaba en condiciones de atender. Para las fuerzas armadas esto significó un cambio que sencillamente no lograron digerir. Además de la preocupación proveniente de sus más arraigadas concepciones sobre la autonomía productiva, la venta o cierre de empresas restó recursos a las fuerzas armadas, y en algunos casos la cancelación de un doble salario, ya que muchas veces eran oficiales en actividad quienes cumplían tareas directivas, y ocasionó asimismo la expulsión de algunos hombres al mercado de armamentos. El incremento de la venta de armas ligeras se ha convertido en una inquietud para los analistas de seguridad,<sup>8</sup> mientras que el mercado de armamentos más complejos encontró en la privatización la posibilidad de ocultar o acumular material que sería después destinado a escenarios de conflicto. La pérdida de control estatal<sup>9</sup> acrecentó el riesgo sobre el destino de estas armas.

Las fuerzas armadas contaban con un complejo industrial que se había ido desarrollando desde la década de los veinte y donde intervenían cerca de 50 empresas, algunas de las cuales eran parte del conglomerado Fabricaciones Militares. Una vez que el Ministerio de Defensa se hizo cargo del complejo empresarial, consiguió una participación minoritaria en nueve sociedades. Una de las últimas disputas entre la élite civil y la militar estuvo asociada a la privatización de los aeropuertos, lo que implicó la pérdida de control de la actividad aeronáutica por parte de la Fuerza Aérea y, además, la privación de recursos que provenían tanto de actividades aeroportuarias como comerciales (incluidos los servicios de carga aérea y las tiendas libres de impuestos). Este auge de las privatizaciones despojó a las fuerzas armadas de recursos económicos y tecnológicos que habían servido como sustento de su poder y las obligó a ubicarse en el mismo plano que muchas otras instituciones del Estado.

El levantamiento de las restricciones impuestas por Estados Unidos a la venta de armamento no implicó un aumento automático en la adquisición de material bélico. Si bien ahora existían las condiciones políticas para conseguirlo, los recursos económicos no estuvieron disponibles. Pese a ello, la lucha contra el narcotráfico ha ofrecido una justificación para la adquisición de armas y equipos a precios convenientes y con respaldo oficial. Sin embargo, de acuerdo con la Ley de Defensa y Seguridad, las fuerzas

<sup>8</sup> Véase por ejemplo Michael Klare y David Andersen, *A Scourge of Guns. The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Latin America*, Arms Sales Monitoring Project, Washington, Federation of American Scientists, agosto de 1996.

<sup>9</sup> Como se ha visto en el caso de las ventas de armas argentinas a Ecuador durante la guerra entre este país y Perú. Véase *Clarín*, del 15 de febrero de 1994 y *La Nueva Provincia* del 17 de febrero de 1994.

encargadas de combatirlo son la Gendarmería, la Prefectura y las policías. En vista de esa limitación se generó una disputa entre estas corporaciones por territorios y protagonismo. La Gendarmería ha podido hacerse de aviones equipados con radares modernos y en perfecto funcionamiento, mientras que la Fuerza Aérea se lamenta del estado en que se encuentran sus aeroplanos.

Un efecto de la privatización del mercado de seguridad ha sido la competencia por hacerse de recursos y funciones, y en este proceso resulta claro que las fuerzas de seguridad han sido favorecidas. Otra de las implicaciones derivadas de las crecientes restricciones ha sido el recurso a mecanismos ilícitos. Así, por ejemplo, la empresa Fabricaciones Militares, ante la imposibilidad de utilizar recursos abundantes como ocurría durante los gobiernos militares y ante las crecientes dificultades para colocar sus productos en los mercados, ha utilizado medios ilegales.

Sin duda los criterios de mercado han afectado las concepciones de las fuerzas armadas y de seguridad respecto de su papel frente al gobierno. Sin embargo sus convicciones respecto a la base última de todo poder han permanecido inamovibles. Estos actores están convencidos de que la capacidad de influencia está fuertemente asociada a la obtención de equipamiento moderno.

#### *SEGURITIZACIÓN Y NUEVOS CONFLICTOS*

Sin que se perciban riesgos en la región, ni fuera de ella, los funcionarios de inteligencia alertan sobre las posibilidades de un estallido social como la amenaza más tangible. El modelo económico ha marginado a amplios sectores de la sociedad y generado un alto índice de desempleo,<sup>10</sup> y la reforma del Estado, en pos de la eficiencia, ha recortado funciones y vaciado espacios de asistencia social. Estos ciudadanos excluidos de los beneficios de la modernización han escenificado algunos episodios de violencia (el rosario en el Gran Buenos Aires y otros) y se han constituido en la contracara del supuesto éxito menemista.<sup>11</sup>

Conjuntamente, una falta de confianza en las instituciones y una crítica a los valores sostenidos por una democracia que se muestra injusta dieron lugar a la emergencia de movimientos sociales relativamente espontá-

<sup>10</sup> Un alto funcionario de la Prefectura decía: "Este modelo económico expulsa mano de obra y desestructura a la sociedad", agosto de 1996.

<sup>11</sup> A partir de estos hechos se crea la Subsecretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad, dependiente de la Presidencia de la República.

neos<sup>12</sup> que son fuente de preocupación para el gobierno. La continuidad del modelo económico y de la actual administración requieren evitar la detonación de conflictos sociales, considerados en algunos círculos como la única oposición política real. Los esfuerzos por mantener el control político interno y la neutralización de la oposición están vinculados al temor de la posible utilización del descontento popular por parte de otras fuerzas políticas. De ahí que el control de las expresiones populares se haya convertido en una obsesión del gobierno,<sup>13</sup> como reminiscencia de un papel policial siempre latente: "El poder institucional de la policía se convierte en el poder de definir quiénes son los enemigos del régimen, y cuál es el orden que debe ser mantenido".<sup>14</sup>

Por último, el arribo a la Argentina de los fenómenos terroristas internacionales<sup>15</sup> llevó a una revisión de los instrumentos de seguridad. Tras el atentado a la Mutual Israelita Argentina (AMIA) se reubicó a la Secretaria de Seguridad Interior,<sup>16</sup> ahora bajo la responsabilidad directa del presidente. El propósito fue que el Ejecutivo recuperara facultades que habían sido concentradas en el Ministerio de Interior. El crecimiento de la seguridad interior en desmedro de las tradicionales funciones de la defensa no cuenta con fundamentos conceptuales firmes, pero detrás de este cambio de funciones y poderes está la obsesión de concentrar el poder y manejar el control desde el propio Ejecutivo. Por ello se ha comenzado a hablar de la securitización<sup>17</sup> de la defensa, entendida ésta como el aumento de los recursos financieros y el incremento en las adquisiciones y en el número de efectivos de las fuerzas de seguridad, en comparación con la

<sup>12</sup> El que mayor repercusión ha tenido es el caso de la muerte de María Soledad Morales, vinculado a la corrupción provincial, la droga y el despotismo de los caudillos del interior del país. Las marchas del silencio de la población de Catamarca y el fallido juicio público en el que los medios de prensa denunciaron la ausencia de autonomía judicial y la corrupción policial, fueron un largo y ejemplar reclamo ciudadano frente a las autoridades

<sup>13</sup> Véase Carlos Acuña, "Política y economía en la Argentina de los '90 (o porque el futuro ya no es lo que solía ser)", en Carlos Acuña (comp.), *op. cit.*, 1995, pp. 358-362.

<sup>14</sup> Véase Laura Kalmanowiecki, *op. cit.*, p. 1

<sup>15</sup> Aunque los hechos aún no han sido esclarecidos, las hipótesis acerca de sus causas se han vinculado al papel argentino en los procesos de paz en Medio Oriente y sobre todo a la vinculación de Argentina con Estados Unidos, su participación en la guerra del Golfo, los recursos financieros sirios utilizados para el desarrollo del misil Cóndor II, y otros hechos. Cualquiera que sea la causa última, estas hipótesis reflejan de todos modos el nuevo rol del país en el escenario internacional y la sorpresa por sus inesperadas consecuencias. Véase Jorge Lanata y Joe Goldman, *Cortinas de humo, una investigación independiente sobre los atentados contra la embajada de Israel y la AMIA*, Buenos Aires, Planeta, 1994.

<sup>16</sup> Por decreto 1193 del 19 de julio de 1994. La reglamentación correspondiente fue establecida en septiembre de 1994, en el decreto 1696.

<sup>17</sup> Esta definición de securitización difiere de la utilizada en el artículo de A. Hurrell en el que la securitización se refiere al proceso mediante el cual ciertos fenómenos terminan siendo considerados como problemas de seguridad.

acentuada disminución de estos mismos rubros en el ámbito de la defensa.<sup>18</sup> El énfasis en la seguridad interna no responde tanto a un aumento de la criminalidad como a una definición política. Este concepto de securitización de la defensa alude a una visión de los fundamentos del desorden público y de las facultades necesarias para garantizar la seguridad en todo el territorio.

Esta tendencia no sólo ha ampliado considerablemente el número de escenarios que deben responder ante las fuerzas de seguridad, sino que ha acotado las funciones que en otro momento se adjudicaban las fuerzas armadas. Estos escenarios incluyen el conflicto social, el terrorismo, las acciones de organizaciones políticas de izquierda que alteren el orden público, las demandas de autonomía por parte de etnias indígenas, las actividades de bandas de narcotraficantes, la contaminación del territorio y de las aguas jurisdiccionales, la delincuencia común, el crimen organizado, los atentados contra el orden constitucional o la presión demográfica externa.<sup>19</sup> Aunque las hipótesis de conflicto de las fuerzas armadas se perciben hoy como anacrónicas y disfuncionales, la sociedad se ve afectada en forma directa por estos hechos. Por lo mismo, hay un menor rechazo social a reducir recursos a estas fuerzas de seguridad, mientras que los gastos en defensa han sido claramente resistidos por la comunidad.

El temor a perder la propiedad individual ya no proviene de la amenaza del comunismo sino de quienes actúan fuera de la ley. Para encuadrar esas acciones se creó una ley de seguridad interior (Ley 24059, promulgada en enero de 1992) que establece como fin la seguridad y protección de la comunidad, y de la libertad y bienes de los ciudadanos. Si bien existían normas de seguridad interna, la nueva ley respondía a formas de perturbación pública también nuevas, que hacían necesario adaptar los viejos esquemas de seguridad. Esta ley dio lugar a un sistema de seguridad interior que comprende a la Policía Federal, las policías provinciales, la Prefectura Naval y la Gendarmería.

La Gendarmería Nacional Argentina fue creada en el año 1939 para apoyar al ejército en el cuidado de las fronteras. Durante el gobierno del doctor Alfonsín las actividades de dicha Gendarmería dejaron de supedi-

<sup>18</sup> El gasto en defensa pasó de 2.5% del PBI en 1989 a 0.99% actual. Las fuerzas armadas tienen un presupuesto de 2 200 000 000 de pesos, de los cuales 85% está destinado al pago de sueldos y cargas sociales. El presupuesto de la Policía Federal es de 1 100 000 000 y el de gendarmería de 900 000 000, o sea que entre ambas fuerzas alcanzan una cifra cercana al presupuesto de las fuerzas armadas. Aun así faltaría considerár a la Prefectura, las policías provinciales y la Secretaría de Seguridad Interior. Véase *El Nuevo Porteño*, Buenos Aires, septiembre de 1996, núm. 1.

<sup>19</sup> Decreto 1969 de septiembre de 1994.

tarse al ejército para convertirse en una policía militarizada que pasó a depender directamente del Ministerio de Defensa. Una de las características tradicionales de la Gendarmería, como de la Prefectura, residía en que estaba destinada a cumplir funciones en la defensa tanto externa como interna. Pero debido a la complejidad creciente de los asuntos de orden y de seguridad, además del cuidado de las fronteras se le asignó el control de los aeropuertos y el manejo de la policía federal para casos de narcotráfico, contrabando, terrorismo, migraciones ilegales, subversión, estallidos sociales y catástrofes naturales o intencionales.

El concepto utilizado para definir la seguridad interior fue más bien laxo, sobre todo si se toma en cuenta el amplio margen que se otorgó a lo que se consideró la defensa de las instituciones.<sup>20</sup> En dicho margen podía considerarse tanto a las actividades terroristas como a las manifestaciones políticas.<sup>21</sup> La citada ley se modificó cuando se creó la Secretaría de Seguridad, que absorbió las actividades hasta entonces asignadas a la llamada Subsecretaría de Seguridad Interior, dependiente esta última del Ministro del Interior. Sin embargo, esta modificación produjo una superposición de funciones entre el Ministerio del Interior —que controla las policías y, desde julio de 1996, también la Gendarmería y la Prefectura— y la Secretaría de Seguridad.<sup>22</sup> Ésta cuenta con las Subsecretarías de Seguridad y de Protección a la Comunidad, un Centro de Planeamiento y Control y con una Dirección de Inteligencia Interior, que se suman a las agencias de inteligencia de cada fuerza y a la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE). Si bien en el pasado esta estructura asistía al ministro del Interior, ahora depende directamente del presidente, y su titular suele ser una figura de la entera confianza de éste.

<sup>20</sup> La ley en su artículo 2º, dice: "A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y *la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal* que establece la Constitución Nacional". Ley de Seguridad Interior, publicada el 17 de enero de 1992. Las cursivas son nuestras.

<sup>21</sup> El caso del grupo político Quebracho, que propicia métodos de protesta violentos, pero que no es ilegal, ha sido muestra de ello.

<sup>22</sup> También se creó un Consejo de Seguridad Interior integrado por las fuerzas de seguridad, el ministro del Interior, el ministro de Justicia, el secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico y, con carácter no permanente por el ministro de Defensa, el titular del Estado Mayor Conjunto y gobernadores de provincia en el caso de que fuera necesario. Este Consejo elabora los planes y la ejecución de políticas de seguridad. El segundo organismo es el Comité de Crisis para restablecer el orden y la seguridad interior, con la participación de representantes de todos los sectores que componen el ámbito de la seguridad, del Estado Mayor Conjunto, el ministro del Interior y el gobernador de la(s) provincia(s) afectada(s) y el subsecretario de Seguridad Interior que actuará como secretario de la Comisión.

Aunque el sistema se encuentra en principio sujeto al control parlamentario: a la Comisión Bicameral Legislativa de Fiscalización, diversos funcionarios de esta comisión siguen considerando que el de la inteligencia es un terreno inexpugnable.<sup>23</sup> Sin embargo, algunos avances se han ido logrando desde el advenimiento de la democracia, pese a que la tradición argentina era utilizar la inteligencia como un soporte político para el gobierno en turno. Así, su función central consistía en perseguir a los adversarios políticos. Sin que se haya perdido totalmente esta costumbre, la regulación jurídica de la inteligencia ha permitido establecer cierto control sobre sus acciones. No obstante, el presupuesto de la agencia de inteligencia ha aumentado en forma significativa en los últimos años, sin que ello se haya visto acompañado por un aumento en la capacidad para fiscalizar el uso de esos dineros públicos. Por otra parte, las fuerzas armadas vienen reclamando, si bien tíbiamente, sus antiguas funciones de inteligencia interna, lo que les significaría una mayor presencia política y algunos recursos económicos.<sup>24</sup> Ante esta situación el Congreso no ha asumido con la energía necesaria la tarea de elaborar una legislación que permita enmarcar las actividades de seguridad. Por otra parte, su incidencia real en el manejo presupuestario y en los ascensos es más bien limitada, y no se han creado aún mecanismos de control efectivo para conductas violatorias de la ley.

Otra agencia que cobró mayor volumen y número de funciones es la Defensa Civil. Este organismo procedía también del Ministerio de Defensa, pero fue traspasado al de Seguridad Interior bajo el actual gobierno. Mientras sus funciones estuvieron limitadas a la asistencia en catástrofes y rescates, permaneció como un cuerpo menor, de carácter voluntario y sin demasiado peso, pero su presencia se hizo más notoria con los casos de los atentados a la comunidad israelita, a partir de los cuales creció en importancia y en ingresos. Si bien su papel no es trascendente en las cuestiones de seguridad, se ha tenido el cuidado de poner al frente de dicha corporación a personas cercanas al presidente.

Aunque la sociedad ha expresado una opinión negativa ante la duplicidad de funciones, la ineficiencia y la mala conducta de estos cuerpos, esta visión no coincide con la idea que los mismos miembros tienen de sí. Según los hombres de seguridad, su actividad comienza con el código de procedimientos y el código procesal.<sup>25</sup> En estos últimos años la crítica ciudadana y

<sup>23</sup> Entrevista con el director de la Comisión, ex diputado Alberto Melón, 30 de agosto de 1996.

<sup>24</sup> Véase por ejemplo, declaraciones del jefe del Estado Mayor Conjunto, vicealmirante Jorge Enrico, quien destacó la importancia de las tareas de inteligencia en la lucha contra el narcotráfico, *Clarín*, 17 de diciembre de 1996, p. 16.

<sup>25</sup> Entrevista con un funcionario de la Prefectura Naval Argentina, agosto de 1996.

de los medios de difusión ha remarcado los excesos cometidos por las fuerzas de seguridad.

Ante los crecientes cuestionamientos las fuerzas de seguridad han intentado mostrar un perfil legal y apolítico. Se ha subrayado que sólo pueden actuar con el respaldo de un juzgado y que no tienen pretensiones políticas ni tiempo para especulaciones golpistas; carecen de casinos de oficiales para armar un asalto al poder y no han desarrollado un claro espíritu de cuerpo, pues no viven en barrios cerrados.<sup>26</sup> No existe para ellos la idea de una patria policial<sup>27</sup> y las cuestiones sobre las que deben responder afectan a toda la ciudadanía y se enlazan y encadenan, como ocurre con el narcotráfico, que es frecuentemente detonador de otros delitos vinculados entre sí. Por consiguiente, la respuesta no puede residir sólo en las armas.

Sin embargo, la policía —especialmente la de la provincia de Buenos Aires— está atravesando por una crisis institucional. El caso de la Mutual Israelita Argentina destapó una cadena de corrupción y enriquecimiento ilícito entre sus altos oficiales, vinculada a la sustracción de automóviles, a excesos en el uso de la fuerza y con una aparente inclinación hacia ideologías profascistas. Los mismos policías que trabajan para POC (Protección al Orden Constitucional) han sido acusados de participar en el atentado terrorista a la AMIA, y su comportamiento ha generado muchas dudas acerca de su apego a los valores democráticos. Las evidencias fueron tan contundentes que el gobernador Duahldé tuvo que poner a disposición de la justicia a toda la policía (lo que permite remover de sus cargos a sus integrantes sin necesidad de indemnizarlos), tomar la decisión de sustituir al jefe de la policía bonaerense y proponer una serie de reformas encaminadas a democratizar y elevar el nivel de los efectivos.<sup>28</sup> Sin embargo, la falta de respuesta en éste como en otros casos fortaleció la desconfianza pública en la institución y en el interés real de las autoridades por investigar y castigar a los culpables de estos crímenes.

Es interesante, por ejemplo, evaluar una encuesta presentada en la *Revista Noticias*, relativa a las percepciones de la ciudadanía respecto a la policía. Uno de los datos más relevantes es el aumento en la percepción de inseguridad y la disminución del respeto a los uniformados (véase el cuadro 1).

Uno de los temas centrales de la seguridad es el del narcotráfico. Ha habido un incremento de las actividades delictivas, especialmente el trán-

<sup>26</sup> En varias entrevistas con oficiales de seguridad se reiteró la imposibilidad de que esas fuerzas tengan posiciones políticas.

<sup>27</sup> Este concepto hace referencia a términos utilizados en el pasado entre facciones políticas y sindicales, cuando se hablaba de la patria sindical, la patria socialista o la patria militar.

<sup>28</sup> Véase *Clarín*, 24 de julio de 1996.

Cuadro 1  
Percepciones acerca de la policía, 1996  
(porcentajes)

	Marzo	Agosto
Miedo/desconfianza	35.05	37.26
Inseguridad	5.61	23.29
Respeto	14.95	7.67
Indiferencia	28.96	7.11
Ninguna	0.47	6.03
Seguridad	11.68	5.48
Desprecio	2.34	4.66
Prepotencia	0.47	4.66
Molestia	0.47	3.84

Fuente: Geramano y Giacobe, *Revista Noticias*, 10 de agosto de 1996.

sito y lavado de dinero, aunque no se percibe que el problema desborde a las fuerzas de seguridad. Este problema ha sido base de un debate entre las fuerzas armadas y de seguridad. Ambas coinciden en que por estar definido como hecho delictivo, sólo puede ser objeto de acciones por parte de las fuerzas de Seguridad Interior. Sin embargo, las fuerzas armadas, aprovechando la trascendencia del tema, han pugnado recientemente por obtener mayores recursos y la modernización de sus equipos (en muchos casos gracias al interés de Estados Unidos en incrementar los controles como parte de su propia política en la materia).

Los militares habían venido rechazando su participación en misiones de este tipo. Primero, porque no querían involucrarse en tareas ciudadanas que avivaran los malos recuerdos de la sociedad respecto de su intervención en asuntos internos durante los años del autoritarismo; segundo, porque debido a los bajos salarios temían la corrupción de sus miembros, y tercero, porque intuían que detrás de la idea estadounidense de introducirlos en estos asuntos estaba no sólo el argumento de que eran las únicas fuerzas técnica y moralmente competentes, sino también un intento por disminuir su papel y convertirlos en guardias armadas. Sin embargo, más recientemente, ha sido posible percibir una mayor flexibilidad.<sup>29</sup> La justificación es la creciente amenaza que las actividades de los grupos de narcotraficantes

<sup>29</sup> El jefe del Estado Mayor Conjunto, vicealmirante Jorge Enrico, dijo que las fuerzas armadas "no pueden permanecer inactivas o pasivas" ante el tráfico de drogas, y agregó: "No veo a las fuerzas armadas trabajando en un procedimiento policial. Esto debería quedar francamente en manos de las fuerzas de seguridad. Pero en la tarea de coordinación, el ejercicio del comando y control de la operación en conjunto, hay una serie de fases en las que podemos participar", *Clarín*, 17 de diciembre de 1996, p. 16.

transnacionales representan para el Estado. Ante esta situación se hace más evidente la existencia de los llamados fenómenos grises, que no son puramente internos ni externos ni constituyen amenazas exclusivas al ámbito estatal o privado. Existe también la idea de que si se asientan las nuevas amenazas,<sup>30</sup> las fuerzas armadas deberán aceptar combatir las y someterse a un entrenamiento diferente del que reciben para sus funciones tradicionales. Más aún, durante su última visita a Estados Unidos el presidente Menem se comprometió ante el presidente Clinton a enviar militares fuera del territorio argentino para apoyar tareas de control de narcoterroristas.<sup>31</sup> Aunque la idea de que fuerzas nacionales puedan intervenir en otros Estados es contraria a las posiciones tradicionales de la diplomacia argentina, la búsqueda de coincidencias de la actual administración con el gobierno estadounidense ha dado lugar a un cambio aparente en el curso de dicha política.<sup>32</sup>

La criminalidad ha crecido y, aunque no sea un fenómeno nuevo, su amplitud reviste diferencias importantes frente a manifestaciones anteriores. Las técnicas de contrabando, el enriquecimiento ilícito, la prostitución infantil, el tráfico de órganos, la venta de armas y el narcotráfico no son delitos de este último decenio. Sin embargo las fuerzas de seguridad aducen que su internacionalización y poder han superado las viejas prácticas y por ello se habla ahora de crimen organizado. Una de las mayores preocupaciones es su capacidad para corromper las estructuras e instituciones del Estado, capacidad que se ha visto agudizada en las naciones latinoamericanas por la fragilidad política de los regímenes y la debilidad de las instancias de control (el caso de la banda de narcopolicías capturada recientemente en Buenos Aires es una muestra de ello). Asimismo, el poderío de esas organizaciones exige la capacitación de los efectivos de seguridad para

<sup>30</sup> En un seminario reciente los diputados de la Comisión de Defensa Horacio Jaunarena (Partido Radical) y Antonio Erman González (Partido Justicialista), ambos ex ministros de defensa, señalaron como amenazas del futuro: el control democrático de las fuerzas armadas, la presión demográfica sobre los espacios vacíos del país, la avidez y competencia por recursos económicos y de pesca, la internacionalización del narcotráfico, la transnacionalización financiera, el tráfico de armas y las catástrofes ecológicas. Todas ellas son en gran parte hipótesis de conflictos en las que el papel tradicional de las fuerzas armadas no es adecuado. Jornada "La defensa y los intereses marítimos argentinos en el siglo XXI", Universidad de Buenos Aires e Instituto Universitario de Estudios Navales y Marítimos de la Armada Argentina, versión taquigráfica, Buenos Aires, 10 de septiembre de 1996.

<sup>31</sup> *La Nación*, 19 de diciembre de 1996, p. 15.

<sup>32</sup> El Congreso sostuvo una discusión jurídico-legal que pone en duda la viabilidad del proceso. El ex ministro de Defensa y actual diputado radical, Horacio Jaunarena, dijo que "poner a las fuerzas armadas a trabajar en la lucha contra el narcotráfico sería darle funciones que no le competen y que podrían dar lugar a excesos como los ocurridos durante el gobierno militar en su lucha contra la guerrilla", *La Nación*, 21 de diciembre de 1996, p. 14.

enfrentar a grupos bien provistos técnicamente.<sup>33</sup> Por último, existe la urgencia de promulgar una legislación eficaz que incluya las nuevas figuras delictivas.

Las mafias internacionales funcionan como el capital financiero: buscan estructuras donde puedan encontrar mayor libertad y crecientes beneficios. Estas características han llevado a diversos analistas a sostener que la acción contra estos grupos debe ser emprendida por varios países mediante amplios acuerdos de cooperación y la armonización de marcos normativos. Consecuentemente, se está planteando la necesidad de coordinar esfuerzos entre policías. Esta conciliación de políticas traería dos posibles consecuencias: por un lado, aquellos países que enfrenten mayores dificultades para imponer controles podrían apoyarse en este argumento de carácter externo para influir en sus políticas domésticas. Por otro, se podría incrementar el poder de las instituciones de seguridad, con resultados que no han sido analizados con el debido cuidado.

Por ejemplo, se ha sostenido que la inmigración ilegal amenaza con sobrecargar los sistemas judicial y de salud, al tiempo que propicia la fuga de divisas. ¿Qué política puede establecerse, a partir de los criterios de seguridad, para el funcionamiento de estas instituciones? Parece claro que con la justificación de mantener el orden público pueden nacer propuestas que atenten contra programas o pautas de otras instituciones del Estado.

Por otra parte, si bien algunos insisten en que los hombres uniformados mantienen una ética y una identidad especiales, nada evita que esta identidad sea más bien negativa, que en lugar de responder a principios se base en una serie de beneficios. Por ello, muchos han identificado a algunas policías como asociaciones delictivas.

La policía de la provincia de Buenos Aires es considerada como la más corrupta de todas. Esta idea, expresada por un funcionario, es compartida también en un artículo de la *Revista Noticias*. Las acciones ilegales llevadas a cabo por la policía benefician a una caja común que se distribuye entre sus miembros según su jerarquía.<sup>34</sup>

Esta tendencia hacia la criminalización institucional ha reforzado el interés de ciertos grupos por disponer de policías privadas. Queda claro que entre la presión ejercida por estos sectores, que prefieren establecer sus propias reglas para cuidar sus bienes, y el cuestionamiento social a la

<sup>33</sup> No sólo se habla del número de efectivos necesarios para enfrentar la criminalidad, sino de su entrenamiento especializado. La Policía Federal cuenta con 171 300 hombres en todo el territorio, de los cuales 80 000 están en la capital federal y la provincia de Buenos Aires. Entre Prefectura y Gendarmería hay 32 000 efectivos. Para comparar, las fuerzas armadas cuentan con 76 000 hombres, *El Nuevo Porteño*, *op. cit.*

<sup>34</sup> *Revista Noticias*, Buenos Aires, 10 de agosto de 1966.

corrupción de la policía, el espacio estatal continúa debilitándose. Si partimos de que la constitución de los Estados nacionales se consiguió a partir del desarrollo de una burocracia que cumplía las funciones de administración, recaudación y seguridad,<sup>35</sup> entonces el fortalecimiento de ámbitos de seguridad privados contribuye a la fragmentación del Estado, enfrascado en un proceso de construcción institucional democrática.

#### LIBERTAD Y ORDEN EN LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

La fragmentación social puede dar lugar a la aparición del conflicto social, pero también genera una situación de disparidad que puede propiciar una mayor actividad delictiva. La pérdida de lazos de solidaridad, y la marginación y exclusión de amplios sectores de la sociedad contrapuestos a los modelos de vida que los medios de comunicación social diseminan, provocan alteraciones que llevan a trasponer los límites legales, y por lo tanto a una mayor desprotección ciudadana. El Estado neoliberal, disminuido en sus funciones de empresario y benefactor, contribuye a mantener esta situación en la medida en que no da respuesta a las demandas sociales.

Pero, además, los rumores de enriquecimiento ilícito y la sospecha de que el Estado está corrompido han despertado dudas respecto a la capacidad de las autoridades para proteger a la comunidad, de ahí que hayan propiciado la organización de formas de protección privadas, ante las consecuencias de la aplicación del modelo económico-político y las nuevas condiciones de la existencia social. Una de las manifestaciones más alarmantes de esta tendencia es la aparición de un mercado privado de seguridad, que incluye tanto a las empresas de vigilancia como a un gran número de negocios dedicados a la venta de alarmas y sistemas de protección, con frecuencia vinculados a las mismas fuerzas policiales.

La ciudadanía teme a la policía por corrupta, autoritaria y por su atroz historial en contra de los derechos humanos. El límite entre el delincuente y el policía muchas veces no parece claro, y en todo el territorio existen casos de excesos de la autoridad cometidos contra ciudadanos. Los jefes policiales se formaron en la lógica de los secuestros y los abusos de autoridad, y en el dominio de la total impunidad.<sup>36</sup> La evidencia de su

<sup>35</sup> Véase, entre otros, James Kurth, "The Post-Modern State", *The National Interest*, Washington, verano de 1992.

<sup>36</sup> Para entender esa filosofía, las palabras de un policía favorecido por el gobierno de Menem, secretario de seguridad del gobernador Duhalde, colaborador en la represión militar y hoy intendente electo de la ciudad de Escobar, son pasmosamente claras: "Que digan que participé en la lucha contra la subversión. Que digan que soy un torturador. Yo no lo niego.

distanciamiento respecto de la legalidad refuerza la desconfianza pública en estas instituciones. Pese a que algunos casos han sido juzgados, como el del comisario Juan José Ribelli, procesado por el atentado a la AMIA y al que se le conoce un patrimonio de 15 000 000 de dólares, la restitución de la confianza en el sistema es mucho más espinosa.

La respuesta ciudadana no consigue equilibrar estas tensiones. Si bien las empresas de seguridad alcanzan a proteger a algunos sectores, la legalidad de las mismas está también cuestionada. Las agencias de vigilancia privada nacen de la percepción de inseguridad por parte de sectores de la ciudadanía.<sup>37</sup> Sin embargo establecen nuevas diferencias entre quienes cuentan con recursos y los que no los tienen, entre poseedores de seguridad y quienes carecen de ella.

Los funcionarios de seguridad explican el crecimiento de las empresas de vigilancia privadas debido al aumento de la población, que genera un incremento en los bienes por resguardar. En mucho menor medida aceptan que su existencia esté vinculada a la intensificación del crimen organizado. Pero entre los ciudadanos la inseguridad y la falta de confianza en las instituciones públicas han dado paso a un crecimiento asombroso de la seguridad privada.<sup>38</sup>

La autorización para la habilitación de las empresas y custodias, así como la concesión de permisos para la portación de armas, corren por cuenta de las policías. De hecho, gran parte de los elementos que cumplen tareas en la seguridad privada son miembros activos o retirados de las fuerzas de seguridad y defensa. La explicación ofrecida por ellos es que tienen mayor experiencia en el uso de armas y en cuanto a las situaciones que hay que enfrentar, un mayor control sobre los peligros y un mejor conocimiento de los marcos legales dentro de los que pueden intervenir. Sin embargo, también hay otras explicaciones. El monopolio de la violencia no se pierde con facilidad. Los actos delictivos tienen muchas veces la anuencia o complicidad de oficiales de seguridad.

---

Pero no me acusen de 'chorro' ni de corrupto". *Revista Noticias*, Buenos Aires, 10 de agosto de 1996. *Chorro* es un término del argot que significa ladrón.

<sup>37</sup> En Argentina hay 1 309 armerías, 450 son de la provincia de Buenos Aires y 141 de la capital. De las ventas 40% es para seguridad personal. Hay 1 500 000 armas empadronadas en manos de 400 000 personas. También han aparecido en estos últimos años polígonos de tiro; hay 210, incluyendo los viejos clubes de tiro que tenían un espíritu más deportivo, *Revista Viva*, Buenos Aires, 15 de septiembre de 1996.

<sup>38</sup> Según la Cámara Argentina de Empresas de Seguridad e Investigaciones se gastan 65 000 000 de dólares al mes en seguridad privada, *Revista Viva*, Buenos Aires, 15 de septiembre de 1996.

El argumento de que la función pública cubre el espacio público y que la vigilancia privada cubre la seguridad privada es dudoso. En todo caso, pone en evidencia que los recursos del Estado son cada vez menos capaces de garantizar una vida comunitaria al conjunto de la sociedad. Igualmente alarmante es el hecho de que, ante el desarrollo de estas empresas, ha surgido una cámara que las agrupa y defiende, pero no una legislación que regule claramente sus actividades y competencias. Estas circunstancias producen un nuevo tejido social compuesto por barrios privados, cercados y vigilados, y el traslado de familias a las afueras de la ciudad, donde viven en grupos homogéneos y cerrados, cuyas barreras contribuyen a desintegrar los lazos sociales. Paralelamente, el conjunto de ciudadanos se acostumbra a un umbral del delito cotidiano, en la creencia de que las autoridades policiales son incapaces de ofrecer una solución.

Finalmente, un mayor número de habitantes recurre a los custodios personales para protegerse. La existencia de guardaespaldas tampoco es un hecho reciente; políticos, sindicalistas y empresarios los han utilizado para evitar ser blanco de atentados. Pero lo que sí es nuevo es el creciente número de ciudadanos que utilizan este servicio. Se compra una protección personal a individuos que aprovechan la violencia ilegal y la impunidad de que gozaban durante los gobiernos autoritarios para establecer criterios que están reñidos con las prácticas democráticas y que, como se ha visto en varias oportunidades, en sus esfuerzos por garantizar la seguridad de su protegido, crean situaciones de amenaza o apremio a otros ciudadanos.

Los policías se defienden argumentando que el recorte de poderes que antes les permitan cumplir sus tareas, ahora los supedita a procedimientos legales que hacen ineficiente su labor. Y jugando con el miedo de la población reclaman el retorno a viejos estilos, que aunque no fueran suficientemente democráticos sí bastaban para combatir la delincuencia. Es claro que frente a esta anarquía de organizaciones y mecanismos, sólo el Estado es capaz de establecer reglas equitativas y transparentes para el mantenimiento del estado de derecho. Pero para ello sus instituciones tienen que ser confiables y no estar manchadas por violaciones similares a las que supuestamente deben combatir.

#### ¿UN FUTURO ORDENADO O MILITARIZADO?

Con estos comentarios sólo nos asomamos a una problemática que se muestra explosiva. Para países como Argentina, que se interesa cada vez más por formar parte de los acontecimientos mundiales, ¿qué significado tiene el incremento de los recursos privados en desmedro del manteni-

miento de las funciones del Estado? Si hace poco tiempo nos alegrábamos de la reducción —tal vez temporal— de la autonomía militar,<sup>39</sup> hoy no podemos contentarnos con creer que éste es un panorama mucho más alentador desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. La literatura en que se pregunta por el futuro del Estado tendrá que dar cuenta de esta realidad de las relaciones sociales. Ante el temor o la indignación ciudadanos no se han formulado diagnósticos ni propuestas para enfrentar esos problemas.<sup>40</sup>

Aunque algunos asuntos están aún en disputa, parece haber francas posibilidades de que las fuerzas de seguridad se los apropien para ir constituyendo un inimaginado *Estado policial*. El Registro Nacional de Armas (Renar)<sup>41</sup> y la Dirección de Fronteras aún pertenecen al Ministerio de Defensa; sin embargo, el Ministerio del Interior ha mostrado interés por controlar estas agencias. En ambos casos son políticas que se conciertan con el Ministerio de Relaciones Exteriores y que comprenden acuerdos internacionales o bilaterales. En los últimos años se logró establecer una mecánica de consultas y de compatibilización de políticas entre ambos ministerios, lo que favoreció el proceso de toma de decisiones y la coherencia en el gobierno. Sin embargo, la Cancillería supone que el trabajo con las policías es más arduo y menos confiable.

No puede dejar de producir temor el que instituciones con menor perspectiva política que las propias fuerzas armadas tomen conjuntamente decisiones confusas y propicien el traslape de responsabilidades que habían logrado ser delimitadas durante los primeros años del gobierno menemista, en un esfuerzo por desmilitarizar la política, y que se permita así la participación de actores menos identificados con la retórica de la reconstrucción institucional del Estado.

Entre las metas que los organismos internacionales fijaron para la democratización de las naciones latinoamericanas, la reforma policial ocupó un lugar central. Así, la construcción de fuerzas de seguridad imparciales, responsables ante la ley, respetuosas de los derechos humanos y consustan-

<sup>39</sup> Las fuerzas armadas están formadas hoy por 52 000 hombres del ejército, 31 000 de la armada y 24 000 de la fuerza aérea, incluyendo el soldado voluntario. La Prefectura tiene 14 665 hombres y la gendarmería tiene 18 800. Las policías cuentan con 171 000 hombres.

<sup>40</sup> En un reciente número de la *Revista Ideele*, se presenta una serie de notas vinculadas al tema de la seguridad ciudadana, que muestran cuestiones similares a las planteadas en Argentina. Por ejemplo: "Hay también una ausencia de análisis sobre la idoneidad de estas instituciones; de la misma manera se ha estudiado poco los nuevos fenómenos delincuenciales", *Ideele*, Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú, diciembre de 1996, p. 52.

<sup>41</sup> Entre el RENAR que facilita los formularios y las policías que cobran la certificación, cada comprador de una nueva arma debe pagar 76 dólares, *Revista Viva*, Buenos Aires, 15 de septiembre de 1996.

ciadas con los procedimientos democráticos estuvo en el centro de los debates sobre los procesos de democratización.<sup>42</sup> Para ello, se consideró necesario un proceso de reeducación que desterrara la costumbre del abuso de poder, los manejos arbitrarios y en muchos casos la complicidad, y diera lugar, en cambio, a una voluntad de investigar y contribuir al procesamiento de los que quebranten la ley. En gran medida, la misma sociedad debe responsabilizarse de la realización de estas reformas y de reclamar el cumplimiento de la ley, en vez de escudarse en privilegios y remedios privados. Además, y en segundo término, la comunidad internacional puede desempeñar un papel importante al impulsar la capacitación de las fuerzas de seguridad, presionar valiéndose de los mecanismos de condicionalidad puestos en práctica por los organismos financieros internacionales para cuestiones de defensa y al apoyar a organismos no gubernamentales para que ejerzan control sobre actividades, presupuestos e ilícitos de los sistemas de seguridad internos.

En Argentina, como en otras naciones latinoamericanas, la tradición signada por la violencia política y la arbitrariedad engendró tanto instituciones de seguridad violentas, como la intemperancia en otros sectores de la sociedad. La construcción de rituales de civilidad no encuentra eco favorable en medio de una serie de políticas que tienden al desmantelamiento de las instituciones y organismos del Estado. La reforma de una entidad, supuestamente encargada de proteger a la ciudadanía y de velar por sus derechos, pero que en la práctica participó en la guerra interna, cometió ilícitos al amparo de la autoridad que le confería el Estado y que mostró valores francamente antidemocráticos, nos pone delante de una tarea que exige un profundo compromiso de la sociedad civil. La seguridad está por lo tanto estrechamente vinculada a la expresión de una voluntad ciudadana que, lejos de escudarse en el argumento de la ausencia del Estado, recurra a los instrumentos legítimos y confíe en sus propias capacidades para demandar al gobierno una seguridad pública verdaderamente democrática.

La solución de las cuestiones de seguridad no parece encontrar una respuesta viable en el simple crecimiento de los aparatos encargados de procurarla. Tal vez el florecimiento de la idea de una comunidad política que tienda a la integración y participación cívica de los ciudadanos, con un mayor compromiso social, pueda constituir esa respuesta. Es claro que mientras se produzca más vacío estatal, mayor será la progresión de las formas de contestación, privadas y excluyentes, y habrá una progresiva

<sup>42</sup> Véase por ejemplo, *Temas de Derechos Humanos*, núm. 3; *Educación y formación en derechos humanos dentro de la política de Estados Unidos en Latinoamérica*, Washington, WOLA, febrero de 1993.

disminución del valor de la vida social. La convalidación de lo individual, desde lo que Pierre Rosanvallon<sup>43</sup> llama el reformismo del individuo, incluye en lo personal el desarrollo de lo colectivo. De ser así, la crisis de seguridad que se percibe en Argentina se relaciona más con la pérdida de organización social que históricamente estuvo vinculada al trabajo, como factor de integración social e individual, que con el nacimiento y auge de un nuevo tipo de crimen organizado.

<sup>43</sup> Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 1995.