

**Seminario Política Pública de Seguridad Ciudadana  
Quito, Guayaquil y Cuenca  
24, 25 y 26 de marzo de 2004**

**La seguridad ciudadana provista por la acción coordinada de la fuerza pública en el Estado de  
Derecho. Un modelo plausible**

**Fernando Calvete Bello  
Uruguay**

## **INTRODUCCIÓN**

La cuestión de la seguridad ciudadana provista necesariamente desde la estructura institucional del poder público requiere al día de hoy, en nuestra región, alternativas que comprometen la evolución sustancial de las organizaciones comprendidas. Así, la respuesta clásica de un Estado ante las amenazas a su seguridad admitían cómodamente la contemplación, tanto teórica y práctica, desde compartimentos estancos; de allí entonces que la Policía y las Fuerzas Armadas pudieron responder cómodamente, sin vulnerar la una a las otras, sus respectivos ámbitos de competencias. De tal forma, la primera respondía a las amenazas a la seguridad interna, y las segundas, a las amenazas externas a la seguridad nacional.

Tal modelo, que sin hesitaciones perduró durante el transcurso del siglo pasado, comienza a demostrarse ineficiente ante nuevas amenazas cuya especial característica es que aún internas, y en desmedro de la seguridad interior, acarrearán además, implícita en su naturaleza, la vislumbrable amenaza a la subsistencia de la institucionalidad democrática.

Por tanto, la propuesta de modelo que en el presente trabajo se esboza implica la redefinición de las políticas de gestión de la seguridad ciudadana, puesto que en esta última va íntimamente comprometida la permanencia del Estado de Derecho.

## **I CONSIDERACIONES PREVIAS**

Como premisa básica de trabajo se asume que en el contexto regional del Cono Sur la seguridad interior está estrechamente relacionada, en forma directamente proporcional, con la seguridad nacional, y que por tanto, los elementos que amenazan la primera lo hacen con la segunda, en tanto el fracaso estatal en la gestión de las crisis de seguridad interior engendra en la sociedad civil una percepción despectiva acerca de la aptitud del aparato público para proteger el bienestar colectivo, visión que constituye, en sí misma, un riesgo de primer orden para la seguridad nacional, al restársele legitimación al Estado-Nación. De tal manera puede afirmarse que el proceso de transformación de figuras delictivas ordinarias y puntuales hacia manifestaciones patológicas propias de determinados sectores de la sociedad civil, sumada a la percepción que esta última en general tiene de tal proceso como amenaza a su propia seguridad, y finalmente, la deficiente respuesta institucional que el Estado tímidamente provee ante tales circunstancias, representan en su interacción y apreciación conjunta una única y severa amenaza a la seguridad nacional, en tanto la permanencia de esta última resulta condición imprescindible para la preservación del Estado de Derecho y del sistema democrático representativo de gobierno.

## **II EL ESTADO Y LA SEGURIDAD EN LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL**

La función básica sobre la cual se legitima la propia existencia del Estado de Derecho es, en acotados términos, la de brindar seguridad al individuo como tal y como parte de la sociedad civil que integra, en el libre goce de sus derechos naturales. Para ello, la propia norma jurídica establece o define un complejo sistema represivo, coactivo y coercitivo que para el objeto de análisis admite ser reducido a su

manifestación más tangible y contemporánea; esto es, el sistema del derecho penal clásico en su relación con los aspectos procedimentales de carácter jurisdiccional inherentes al mismo, y como referente central, la materialización práctica de la pena; la privación de libertad y el sistema carcelario (sin perjuicio de medidas alternativas o en su caso, de la pena de muerte.).

De hecho, es en tal marco sistémico que las amenazas a la seguridad interior (en el sentido que este trabajo les pretende atribuir) se perfeccionan o se manifiestan en toda su expresión, ya que representan en su interrelacionado conjunto la corporización práctica de la inoperancia del sistema vigente. En ese sentido, tal como les es común a los ordenamientos jurídicos de la región, el sistema penal tradicional supone, en primer lugar, la determinación legislativa del delito o de la conducta punible, en segundo lugar, la individualización judicial de la pena realizada en base a la culpabilidad del agente, sus antecedentes, su peligrosidad, etc, y finalmente la ejecución administrativa de la pena, es decir, la privación de libertad o la aplicación de medidas alternativas.

Por tanto, corresponde seguidamente considerar, en forma sumaria, las instancias sobre las que se edifica el sistema jurídico orientado a la seguridad interior, en su sentido más amplio, a fin de proceder luego de ello a la enunciación de determinadas premisas de naturaleza crítica.

**a- El derecho penal clásico.** La Ley penal, como tal, es la expresión de un derecho y la manifestación de la conciencia jurídica de un pueblo respecto a las conductas que es necesario tutelar y reprimir por medio de una sanción punitiva. Por su parte, las escuelas causalista y finalista de la teoría del delito, coinciden en definir el mismo como la acción típica (acción en tanto acto humano voluntario, típico en cuanto prohibición expresa), antijurídica (inexistencia de faltas de justificación) y culpable (evaluación de la peligrosidad del agente). Es en base al mencionado concepto, que podemos concluir que la pena, en tanto sanción impuesta por el Estado, cumple un rol doblemente preventivo: a nivel general, en tanto amenaza legislativa que induce psicológicamente al ciudadano a no realizar la conducta prohibida; en tanto prevención especial, la pena aspira a resocializar al delincuente, tarea en la cual, tal como se demostrará luego, fracasa notoriamente.

Como claro ejemplo de este interés reeducativo, cabe mencionar el art. 26 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, el cual reza :

*"A nadie se le aplicará la pena de muerte.*

*En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito."*

De tal forma, de acuerdo a Beccaría, la ley penal no se fundamenta en principios de justicia intrínseca, sino que implica una forma de control social orientada a la utilidad común, la cual puede imponerse tanto en forma preventiva como punitiva.

**b- El proceso y la justicia penal** Tales aspectos constituyen la consagración práctica de la ley penal en su aplicación individual y suelen ser objeto de normativa constitucional o supranacional (como el propio Pacto de San José de Costa Rica), en las cuales se establecen por lo general disposiciones relativas a la preceptividad del debido proceso y la respectiva sentencia en forma previa a la pena o al confinamiento, o bien la determinación de garantías básicas referentes a aspectos tales como la detención in fraganti o con semiplena prueba, el traslado a la autoridad Judicial dentro de determinado lapso mínimo, el recurso de "habeas corpus", la presencia física del imputado ante los tribunales, el derecho a la asistencia letrada, a efectuar descargos, la responsabilidad de los magistrados, etc .

### **c- El sistema penitenciario**

Para el caso, definimos sistema penitenciario como el conjunto de normas, reglamentos, infraestructuras materiales y recursos humanos destinados a asegurar y ejecutar la privación de libertad (o medidas alternativas) respecto las personas que habiendo incumplido la ley penal hubiesen sido condenadas en un proceso judicial. En sí y por sí mismo, el sistema penitenciario asegura la vigencia de la ley penal, en tanto elemento coercitivo central de los ordenamientos jurídicos regionales

Cabe en este punto señalar que si bien existen en el Derecho Comparado del Cono Sur medidas alternativas a la pena de prisión o penitenciaría, tales como el arresto domiciliario, la multa, la inhabilitación para desempeñar ciertas profesiones o funciones públicas, el arresto de fin de semana, la realización de tareas comunitarias, etc.(las cuales constituyen instrumentos tendentes a proteger con mayor amplitud el derecho a la libertad de la persona física, amparando también a quienes cometen un ilícito punible) a los efectos de la formulación de las premisas que sustentan el presente trabajo se ha tomado como referente a la pena de privación de libertad. En efecto, la limitación de la libertad ambulatoria (sumada a la suspensión de determinados derechos civiles del penado) como pena clásica y representativa de la acción coactiva de la ley penal, ha configurado en forma tradicional (al menos en nuestra región) el paradigma del castigo máximo suministrado por la autoridad pública, teniendo en cuenta el valor que la sociedad le adjudica a la misma. De hecho, la libertad en su sentido más amplio (de cultos, de transmisión del pensamiento, de circulación, ambulatoria, etc) consagrada por lo general a nivel constitucional, admite como única causal para su privación al propio interés general, en tanto sea reconocido expresamente por el legislador. Ello permite concluir que la libertad debe comprenderse armónicamente con el concepto de sociedad civil en tanto coexistencia pacífica, y no en el sentido absoluto adjudicado en la sociedad primitiva y preetática. En términos del ilustre jurista Justino Jiménez de Aréchaga, "*Libertad civil, por oposición a libertad natural, importa decir libertad normada, libertad bajo el Derecho, libertad en cuanto por su ejercicio no se ofende el derecho de terceros, no se altere el orden ni se afecte el interés general de la comunidad....Los contenidos concretos de la libertad son variables; la libertad es una categoría irreductible*".

### III-LA REALIDAD DELICTIVA EN EL URUGUAY CONTEMPORANEO

#### a- Las nuevas variables

En 1985, tras doce años de gobierno cívico militar, recobraron plena vigencia en Uruguay las instituciones de gobierno democrático. El proceso de transición, de salida del periodo militar, fue acompañado alborozadamente por la población que en mayor o menor medida ansiaba que recobraran plena vigencia las libertades vulneradas a lo largo de tantos años.

Al mismo tiempo se comenzó a percibir una creciente sensación de inseguridad en función del aumento de los delitos, fundamentalmente contra la propiedad. El panorama, de por sí preocupante, paulatinamente se fue agravando por la circunstancia de que esos delitos contra la propiedad se acompañaban de un ingrediente hasta ese momento inusual: la violencia en las personas.

Analizando las estadísticas disponibles, es posible constatar lo que venimos de afirmar, aunque es bueno dejar sentado la dificultad en contar con series históricas que posibiliten una más precisa aproximación al tema. Además, es de tener en cuenta que existe un gran número de delitos que no son denunciados, por lo que las cifras que se pueden exhibir deben ser incrementadas, sin perjuicio de las dificultades que representan la elaboración de estadísticas sobre criminalidad, donde la incidencia de factores diversos puede alterar la cantidad de delitos registrados (mayor o menor confianza en las instituciones, existencia o no de seguros contra robos, entornos "amigables" para la denuncia de delitos sexuales, etcétera).

#### **EVOLUCION DE ALGUNOS DELITOS**

(Promedios anuales: Uruguay 1980-2001)

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1999	2000	2001
<b>Rapiñas</b>						
Montevideo	1.017	1.698	2.474	4.612	5.973	5.406
Interior	94	195	291	643	893	741

Total del país	1.101	1.893	2.765	5.255	6.866	6.147
----------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

<b>Hurtos</b>						
Montevideo	12.802	27.120	26.170	31.609	28.652	32.707
Interior	12.947	19.836	24.342	22.042	30.366	36.126
Total del país	25.809	46.956	50.512	53.651	59.018	68.833

<b>Homicidios</b>						
Montevideo	52	67	91	106	104	109
Interior	87	90	111	110	110	109
Total del país	139	157	202	216	214	218

*Elaboración propia con fuentes: Kaztman, Ruben; Ministerio del Interior; Instituto Nacional de Estadística .*

Objetivamente entonces podemos constatar que Uruguay ha experimentado un aumento exponencial de la cantidad de delitos. No obstante, lo más grave no es esto, sino que ese incremento de las conductas delictivas lo ha sido en aquellos tipos penales que más violencia tienen implícita: el homicidio y la rapiña.

Al mismo tiempo, el fenómeno crónico de la drogadicción cobra enorme fuerza, tal que la convivencia con la misma resulta moneda corriente en todos los estratos sociales, más allá del tipo de droga consumida. Actualmente, la droga como causa y consecuencia del delito es un hecho insoslayable en la cotidianeidad uruguaya, y explica en buena medida el aumento antes señalado en el nivel de violencia de los delitos cometidos.

La juventud progresiva de los infractores es el otro hecho que debe llamar la atención. Del 100 % de las personas recluidas, el 80% son menores de 26 años.

Asimismo reviste gravedad el alto índice de reincidencia, que, acorde a un relevamiento realizado por el Instituto Nacional de Criminología en febrero del presente año, supera el 50 % de la población carcelaria: de un total de 3569 privados de libertad (comprendiendo tanto los penados como los procesados con prisión), 1930 son reincidentes.

*Fuente: Informe realizado por el Centro de Observación, Tratamiento y Diagnóstico del Instituto Nacional de Criminología, 18 de febrero de 2003.*

La cuestión de la reincidencia permite detectar una disposición adquirida para el delito, propio de la pertenencia a un ámbito formativo y familiar diverso, y generalmente opuesto a los parámetros tradicionales de formación ciudadana. Dada la importancia de esta socialización paralela, corresponde su análisis separado de los factores analizados hasta ahora, en tanto se trata de una variable determinante para el delito.

### ***b-Una normativización paralela: la marginalidad como riesgo institucional***

Afirma Merton que toda estructura social supone una serie de fines o intereses culturalmente definidos y propuestos como legítimos y determinados medios para lograrlos, aceptados consuetudinariamente como válidos y reconocidos por el orden jurídico. Ello genera comúnmente una conducta conforme a tales pautas, y, ocasionalmente, acciones reñidas con los medios preestablecidos pero orientadas al logro de fines compartidos como deseables por la comunidad (sería la situación del delincuente tradicional).

El apartamiento puntual de la legalidad mediante la comisión de un delito es administrado por el sistema penal como un caso aislado que no incide en el cuerpo social a largo plazo; sin embargo, cuando existe

una disociación colectiva entre las aspiraciones culturalmente prescriptas y las vías socialmente estructuradas para lograrlas, nacen subculturas criminales de alta peligrosidad para la sociedad en su conjunto, en tanto cuestionan las pautas normativas de la misma.

Dentro de esta conducta desviada colectiva, se sitúa la marginalidad, en que un segmento de la población se percibe a sí mismo como distinto del resto, y elabora sus propias normas de convivencia y socialización, orientándolas al interior del grupo, y generando una segmentación social.

En el caso uruguayo, la marginalidad como objeto de preocupación es un fenómeno relativamente nuevo, vinculado a un contexto donde el factor económico es de importancia principal, pero no determinante. Cabe acotar como puntualización previa a los conceptos subsiguientes que no se pretende de manera alguna abordar el fenómeno de la marginalidad desde la perspectiva metodológica de las ciencias sociales, y por cierto que tampoco desde un enfoque socio-económico. Simplemente, las apreciaciones que se formularán al respecto sitúan al autor en la posición del observador que contempla la realidad desde un ángulo interesado.

Uruguay como muchos otros países latinoamericanos experimentó fundamentalmente en la década de los cincuenta un importante flujo migratorio desde el campo a la ciudad, atraído por la expectativa de mejores empleos. En muchos casos, esa mano de obra no pudo ingresar al circuito laboral y pasó a conformar asentamientos que en Uruguay se conocieron, como "cantegriles", en irónica alusión al "Cantegrill Country Club" de Punta del Este, reducto de las tradicionales clases altas rioplatenses. Mas esos grupos humanos que conformaron ese sector de menores ingresos, cuando no de franca pobreza, no significaron en modo alguno en su accionar una amenaza para la sociedad en su conjunto.

Diferente es la situación cuando nos detenemos a considerar la situación en los años noventa. Kaztman dice que *"En primer lugar, se define mas con respecto a mercado de trabajo y a la estructura ocupacional que en relación a la localización geográfica de la vivienda, aún cuando se reconoce que los asentamientos precarios periféricos continúan representando su núcleo duro. Segundo, la población de esos asentamientos es mayoritariamente de origen urbano, es decir, que la memoria de un pasado rural pobre ya no constituye el marco para evaluar la situación presente. () En tercer lugar puede señalarse que (...) caducan rápidamente los canales tradicionales de [movilidad] y se abren con lentitud las avenidas alternativas.*

Los integrantes del estrato social más bajo cuando revisten rasgos de marginalidad se distinguen de quienes, perteneciendo al mismo sector social, no se ubican en dicha situación extrema, por su menor capacidad para hacer uso de la estructura de oportunidades existente. Su estilo de vida revela la ausencia de un proyecto de incorporación a la sociedad global, y, más aún, un franco rechazo a las normas sociales comunitarias, y su sustitución por códigos de conducta paralelos.

Así entonces, pobreza y marginalidad no pueden ser tomados como sinónimos, porque, si bien el fenómeno de la marginalidad mayoritariamente se presenta en los sectores de inferiores ingresos, ésta va a tener un elemento netamente diferenciador, tal es la desvinculación más o menos acentuada, más o menos consciente y evidente, con el sistema de valores aceptados por el resto de la sociedad.

Ilustrativo de esta afirmación es que en el período 1989 a 1994 la pobreza urbana en Uruguay desciende del 22,3% al 12,8% , lo cual se ve reflejado en el número de hurtos, que desciende de 49.045 a 47.967, mientras que por el contrario las rapiñas (hurto con violencia) se incrementan de 1968 a 3189 y los homicidios ascienden de 198 a 222.

Analizando los aspectos diferenciales del fenómeno, nos encontraremos con uniones libres, familias desintegradas, que complican los procesos de socialización, temprana iniciación sexual y embarazo adolescente, promiscuidad, drogodependencia, etcétera, todo lo que conforma, de alguna manera, el panorama de la marginalidad.

Estos grupos marginales son en definitiva los sujetos de conductas delictivas que han generado una creciente sensación de inseguridad de la sociedad. El problema, ya no es exclusivamente urbano, y tal es así que la seguridad rural, cuyas normas básicas se remontan más de un siglo atrás, se han tornado ineficaces ante los crecientes niveles de violencia que sufre la población del campo uruguayo: robo de ganado, faenas clandestinas, copamientos, etcétera.

Se van destruyendo por ende las interrelaciones sociales, dando paso a la exclusión social, a la fragmentación de la sociedad. La integración de la sociedad uruguaya que fuera otrora su orgullo progresivamente va desapareciendo. Los barrios de las urbes ya no son policlasisistas como otrora, sino que la población tiende a guettizarse, produciéndose una creciente atomización de zonas “más seguras” y zonas “menos seguras”, donde la vigilancia privada, las rejas y los seguros contra robo están a la orden del día.

#### **IV MULTIPLICIDAD DE PERSPECTIVAS INVOLUCRADAS, EL FRACASO DEL SISTEMA COERCITIVO- PUNITIVO**

Habiéndose hecho referencia al contenido y alcances de los conceptos de ley penal, proceso jurisdiccional penal y sistema penitenciario como conjunto de elementos que tradicionalmente integran las herramientas dispuestas por el Estado para proveer seguridad interior, y habiendo traído a colación una breve descripción de la evolución delictiva nacional, corresponde en este punto abordar la cuestión de la crisis y eventual fracaso de tales instrumentos ante el progresivo avance de la delincuencia común como manifestación conjunta y cuasi organizada de sectores marginados de la sociedad civil. En efecto, si bien el propio perfil del delito común no ha variado sustancialmente en las últimas décadas, la naturaleza y características de sus agentes ha cambiado dramáticamente. El delincuente común de principios del siglo XX hasta su década del 70, e incluso 80, significaba una manifestación patológica individual, donde diversos aspectos; sociales, económicos, psicológicos, familiares, etc. se conjugaban en todo o en parte en una misma persona ubicada temporal y espacialmente en determinadas circunstancias, arrojando como resultado la perpetración del acto delictivo, como hecho aislado y sin ulteriores significados. Por el contrario, actualmente el perfil del delito y del delincuente común se ha despojado de esta característica, ya que nada de “común” tiene hoy, sino de extraordinario. De tal forma, el acto delictivo generalizado en la realidad regional, es decir, aquel perpetrado contra la personalidad física y moral del hombre (homicidio, lesiones) contra las buenas costumbres y el orden de la familia (violación, incesto, ultraje al pudor, etc.), o contra su propiedad (hurto, rapiña, extorsión, secuestro), no responde a circunstancias externas conjugadas particularmente en la figura del agente, sino a un conjunto de macro-variables (cuyo examen excede el alcance de este trabajo) que han dado como resultado la marginalización de un significativo sector de la población, el que una vez fuera parte integrante de la sociedad civil. Por tanto, la repetición crónica de figuras delictivas tales como las referidas no significa más que la expresión de una incipiente fragmentación de la sociedad civil, donde el sector poblacional que mayoritariamente aún la conforma, más allá de verse afectada en mayor o menor medida por los embates de las últimas crisis económicas, aún pugna por subsistir como parte sustancial del Estado-Nación, mientras que otro sector, éticamente automarginalizado, despojado ya de todo valor moral y comunitario básico, socava día a día los pilares del viejo contrato social, poniendo en peligro la seguridad nacional y la vigencia institucional de las estructuras públicas.

De tal forma, así como en las décadas del 60` y 70` se constataron en América del Sur diversos focos guerrilleros insurgentes levantados contra el orden institucional y la democracia, amenazando notoriamente la seguridad interior y la nacional, actualmente se asiste a un fenómeno similar aunque de detección más compleja y de peligrosidad superior. En efecto, los movimientos guerrilleros del último tercio del siglo pasado representaban la acción ejecutiva del discurso ideológico de orientación socialista o comunista, y más allá de utilizar la violencia y cometer actos delictivos formalmente “comunes” (secuestro, homicidio, lesiones, hurtos, daño a la propiedad, etc.) propugnaban la sustitución de un orden político y social por otro. Por el contrario, en nuestros días, los sectores que se han excluido o se han

visto excluidos de la sociedad civil como tal, y que conforman el segmento poblacional criminalmente activo, no propenden con su acción, organizada en ciertos casos, pero mayoritariamente caótica, a la instauración de modelos de Estado o de poder público sustitutivos del vigente, sino que simplemente actúan en procura de la satisfacción de sus intereses individuales inmediatos, sin respetar, considerar, reconocer o siquiera conocer en algunos casos, límites, derechos o parámetros de coexistencia alguno, tratándose entonces de conductas criminales de carácter masivo esencialmente destructivas de cualquier ordenamiento social imaginable, y mucho más, de un cada vez más debilitado Estado de Derecho.

Ahora bien, la respuesta que nuestro Estado de Derecho propone ante tal situación, o bien, su oferta clásica de seguridad para la sociedad civil que lo conforma, integrada por los aspectos antes referidos, resulta ser escasa, tímida e ineficiente. Así, la ley penal, generalmente consolidada a través de normas codificadas y por lo general de lenta o escasa mutabilidad, sólida y eficaz durante todo un siglo, es permanentemente maltratada con modificaciones legislativas inconducentes pero que traducen la imagen de un Poder Legislativo preocupado por el avance de la delincuencia. De tal forma se aumentan las penas (años de reclusión), se eliminan hipótesis de excarcelación o se crean “nuevos” delitos que no son más que la combinación de dos o más de los que ya existen. Como resultado, se desordena un sistema jurídico prolijamente estructurado y codificado, proliferando normas aisladas muchas veces contradictorias y que lejos de evitar la comisión de delitos lo único que hacen es aumentar la población carcelaria, en tanto las penas son mayores y la excarcelación más difícil.

Por otra parte, el proceso judicial es cada vez más lento, dado el incremento de causas y la falta de recursos materiales del sistema jurisdiccional. No obstante, la respuesta del poder político respecto a tal punto nuevamente se desvía de la cuestión central, es decir, proveer seguridad a la sociedad civil, en tanto en lugar de reforzar las estructuras de justicia en favor de ésta, demora su atención en planteos de políticas presupuestarias relacionadas con las remuneraciones de los funcionarios o servidores públicos del sistema de administración de justicia. Asimismo, cuando la atención de la legislatura recae en los aspectos materiales del proceso penal, se orientan a la agilización de los procedimientos, no como aspecto inherente a la mejor efectividad de la justicia, sino como una mejor prestación del “servicio al delincuente”.

Como último aspecto, algo similar aunque más grave acontece con el sistema penitenciario, en tanto el avance del protagonismo de organizaciones no gubernamentales a favor de los derechos humanos, la prevalencia de la finalidad rehabilitatoria de la pena de reclusión y la imagen pública de los centros carcelarios como meras infraestructuras de concentración de delincuentes, acompañada de habituales fugas, motines, trifulcas, homicidios o lesiones graves por “causas indeterminadas”, tráfico exterior-interior de drogas y aún, episodios de corrupción por parte de jerarcas, conlleva a que la respuesta del poder público se concentre en refaccionar o reacondicionar los edificios penitenciarios, mejorar la vida del recluso garantizando su acceso a servicios de salud, a su asistencia letrada, a sus familiares, a su capacitación y reinserción laboral, a programas de recuperación de adicciones al alcohol y la droga, a asistencia psicológica y psiquiátrica, o bien mejorar la normativa legal o reglamentaria rectora del ingreso a los penales, los traslados, las salidas transitorias, penas alternativas para los primarios (con el mero fin de reducir el número de presos), etcétera.

Evidentemente, tales aspectos resultan atendibles, pero de forma alguna pueden convertirse en el eje de la acción estatal en torno al papel que juega el sistema penitenciario en la provisión de seguridad al ciudadano. Resulta a todas luces claro que para los gestores contemporáneos del poder étático la cuestión principal radica en mantener satisfechos, ocupados y rehabilitados a los delincuentes, puesto que todo motín, huelga de hambre o muerte violenta dentro de la cárcel demuestra señales públicas de mala administración o de falta de fondos presupuestarios, con la consiguiente atribución y distribución de responsabilidades entre los actores políticos involucrados. De tal forma, las principales políticas públicas siguen y seguirán girando en torno a la mejora del sistema penitenciario centrándose en la calidad de vida del recluso, lo cual aunque deseable, se concretaría, en el mejor de los casos, en décadas.

Evidentemente, también es cierto que políticas de educación y formación de jóvenes provenientes de sectores de la sociedad con necesidades básicas insatisfechas representaría una alternativa preventiva de situaciones de marginalización y delincuencia, en tanto son los delincuentes juveniles quienes una vez cumplida la mayoría de edad y habiendo reincidido, integran la abrumadora mayoría de las poblaciones carcelarias. Sin embargo, la ejecución de tales políticas representa la adjudicación de generosas partidas presupuestales que además de escasas, no encuentran "retorno" electoral directo o indirecto.

En definitiva, el sistema carcelario no representa hoy un elemento coercitivo para el segmento criminal de la población al que referíamos, ya que permanece como una alternativa válida y aceptable para el delincuente marginal, en tanto las privaciones a las que allí se ve sometido, no superan (sino que hasta son inferiores en algunos casos) a las que pudiere sufrir en su estado de "libertad". Paradójicamente, la pena de cárcel resulta sí un elemento coercitivo para el ciudadano promedio, el cual muchas veces teme realizar actos de legítima defensa, en pos de su integridad física, moral o patrimonial, por lo que implicaría poder aún por error de apreciación judicial o por la demora de los procesos, quedar recluido entre verdaderos delincuentes. Por su parte, las alternativas para prevenir la delincuencia y la marginalización residen en la ejecución de políticas de Estado costosas, a largo plazo y de consenso, por lo cual no resultan vislumbrables en el término necesario para resultar satisfactorias al ciudadano.

Finalmente, cabe a esta altura de las consideraciones formular como plausible la premisa de que la oferta de seguridad interior provista por el Estado de Derecho a través de sus sistema coercitivo- punitivo no ha sido oportuna, eficiente ni eficaz, y lejos en los tiempos políticos y reales se encuentra la solución que desde la ley penal y su ejecución podría estar en condiciones de suministrar. Sin embargo, por ello y ante ello la sensación de inseguridad interior es creciente, y aunque la misma es reclamada con nítidas señales por la sociedad civil, la respuesta del poder público parece transitar por otros carriles. En la subsección siguiente, se examina como "modelo de laboratorio" el contexto histórico-político del Uruguay en el marco de la reciente crisis financiera regional (2001-2003), de cuyo examen parecerían surgir las bases de una nueva alianza entre el Estado y el ciudadano, renovando como prioritario el interés por el bienestar individual y aún el colectivo como la suma de intereses individuales (sociedad civil).

*b- el modelo uruguayo como ejemplo de laboratorio; un modelo de la mutabilidad de la percepción subjetiva de la seguridad interna .*

El escenario político económico en el Uruguay se ha visto afectado severamente en el transcurso de 2002 al converger un conjunto de factores que se venían vislumbrando desde 2001, momento en el cual la inestabilidad financiera de la región comenzaba a manifestarse con expresiones claras y hasta en ocasiones propiamente dramáticas. Resulta sobreabundante y ajeno a los alcances del presente trabajo la referencia a las complejas y diversas causas de la grave crisis financiera aludida, empero, es imprescindible destacar una de sus consecuencias, de mayor interés para el objeto de este estudio, y que refiere al drástico cambio en la percepción de la realidad por parte del ciudadano medio desde que se produjera el feriado bancario de julio-agosto de 2002 y que concluiría con la ley Nro.17.523 denominada "de fortalecimiento del sistema bancario". Si bien podrían resultar coyunturales, circunstanciales y eventualmente anecdóticos los sucesos acontecidos durante aquellos días, así como sus efectos más inmediatos, el comportamiento del colectivo social manifestado en tales circunstancias no debe pasar inadvertido en tanto en él se evidencian las piezas claves del posible avance a una nueva figura de Estado garante de la seguridad individual y referente de la estabilidad institucional. Empero, en otro caso, el desconocimiento o incapacidad para interpretar aquellas situaciones podría conducir a la falta de prevención de graves amenazas a la seguridad nacional cuyo génesis radica en la falta de contemplación respecto a las mismas por parte de las estructuras del poder público, y aún del privado, tal como se demostrará en el desarrollo de esta monografía.

En el contexto de circunstancias antes referido, el sistema político debió enfrentar desafíos a los que no estaba acostumbrado y proveer soluciones urgentes en cinco días de actividad ininterrumpida en cuatro escenarios: el parlamentario (en función legislativa); la gestión de un empréstito externo en el extranjero

por 1.500 millones de dólares (misión de equipo económico gubernamental); el manejo de la opinión pública (declaraciones del entonces novel Ministro de Economía, de imagen más humana y trayectoria de político profesional de bajo perfil) y la prevención y eventual represión policial de desbordes protagonizados por focos marginales que implicaran inclusive el despliegue preventivo de efectivos en el perímetro del Parlamento, del Ministerio de Economía y de algunas zonas residenciales de la Capital (el interior del país se mantuvo en calma en todo momento).

Obviamente, la aprobación de la norma legal antes mencionada significaba la conditio sine qua non para el otorgamiento de asistencia financiera externa. Así, en tal paquete de condiciones se exigían fundamentalmente:

a)- a nivel de gestión pública:

i-Reprogramación de cuentas a plazo fijo en la Banca Oficial a fin de evitar la permanente corrida bancaria que se venía verificando en los últimos meses y que significara el retiro de aproximadamente el 40% de los depósitos.

ii-Operar determinadas reestructuras en la banca oficial (a fin de evitar sangrías solapadas bajo forma de préstamo, como por ejemplo las que se realizaban a través de la operativa del Banco Hipotecario, el que finalmente se transforma de banco de promoción de la construcción y de fomento social en un banco hipotecario de naturaleza comercial) .

b)- en materia de intervención en la actividad privada:

i- Suspender la actividad de los bancos estructuralmente comprometidos o inviábiles por efecto de operaciones fraudulentas que habían sucedido sin que las autoridades del Banco Central se percatasen, y en algunos casos, aun con la participación de tal ente como interventor, director de determinados procedimientos licitatorios, o gestor de carteras, sin mencionar la actuación de la persona pública no estatal denominada Corporación Nacional para el Desarrollo (la cual habría eventualmente llegado a tener participación activa en algunas etapas de las operaciones aludidas). (En ambos casos, al momento coexisten sendas Comisiones Investigadoras en el seno de la Cámara de Representantes) .

ii. Sancionar y reglamentar los instrumentos normativos requeridos a efectos de sanear o liquidar en su caso la banca privada antes referida.

Tales condiciones fundamentales han sido cumplidas o vienen siendo cumplidas (con ciertas complicaciones) a nivel legislativo y ejecutivo, habiéndose registrado en determinadas oportunidades claves (sanciones de leyes) la mera oposición política a nivel parlamentario (coalición de izquierda) y de la prensa identificada con la misma. El sindicato bancario, por su parte, más grupo de poder que de presión, si bien ha intervenido activamente en los procesos de debate político, se ha manejado con cautela sin agitar significativamente la opinión pública, adivinándose un claro interés en asegurar determinados posicionamientos personales y sectoriales en desmedro de la defensa de aspiraciones corporativas. Sus líderes, claros ejemplares de la clase media sólida y tradicional (buenos sueldos, trabajo calmo, asegurado, con horario limitado y con caja jubilaria propia), son percibidos por la población promedio como parte del problema que la aqueja, lo que genera cierta dosis de cautela en la central sindical del país a la hora de poner de manifiesto su apoyo práctico.

En definitiva, y sin referir a una gran cantidad de elementos y factores que no corresponde citar por su extensión y por la naturaleza del objeto del presente, cabe hacer nuevamente énfasis en que la confluencia de aquellos, puesta de manifiesto en la coyuntura referida, significa para el caso concreto el punto de quiebre entre una perspectiva y una percepción de la realidad nacional e individual, propia del país de la década del 50, y que se había mantenido prácticamente incólume hasta ahora, habiendo incluso sobrevivido ya a graves devaluaciones, procesos inflacionarios, y por cierto, alteraciones en el

orden político-institucional. Por ende, el concepto de Estado - Nación ha cambiado, el concepto de bienestar colectivo e individual se ha alterado y por ello, también lo han hecho las amenazas percibidas internamente tanto por parte del ciudadano común, como por los grupos de poder privado, los de presión pública, y el sistema político.

Por tanto, cabe hacer referencia a cuatro planos de percepción de amenazas a la seguridad según el sujeto.

- El sistema político:

Se define para el caso sistema político al conformado por la estructura parlamentaria (subsistema político-partidario y representativo), a las instancias de negociación en aquellos planos y al aspecto político y técnico de la estructura ejecutiva de gobierno.

Si bien tal sistema encuentra su eje de subsistencia en la opinión pública como expresión electoral, obviamente se han debido manejar ciertas alternativas que iban más allá de la proyección de campañas electorales y de la obtención de la simpatía de las masas, ya que el proceso de deterioro del sistema económico-financiero hizo imprescindibles (de acuerdo, por cierto, a determinado modelo de gestión) la determinación de un proceso devaluatorio, la reprogramación de cuentas bancarias, el aumento crítico de la presión fiscal especialmente a la franja de población asalariada y la escalada de precios públicos y privados.

En tal sentido, los partidos tradicionales, que hasta hace pocos meses se mantenían en un régimen de cooperación parlamentaria y de coparticipación en el Poder Ejecutivo denominado "gobierno de coalición" enfrentaron y enfrentan determinadas amenazas, mientras que la izquierda en la oposición evalúa o percibe otras, que no caben ser analizadas en detalle para la oportunidad. Sin embargo ambos sectores del esquema político asimilan como amenaza a la seguridad institucional y por tanto a la subsistencia de un modelo de poder étático, la grave dificultad para mantener un mínimo grado de satisfacción a los requerimientos de la población, en tanto determinado nivel de vida propio del ciudadano común (sin resultar relevante la clase a la que pertenezca) debe ser garantizado para que la relación convencional entre sociedad civil y sistema político subsista en los parámetros que el modelo de gestión propio de este último puede manejar. Sin embargo, las condicionantes externas efecto de la globalización, la necesidad de cumplir con la contraprestación a empréstitos públicos concedidos por organismos multilaterales o simplemente por potencias extranjeras, el déficit fiscal crónico producto del sobredimensionamiento de la estructura administrativa y algunos otros factores más coyunturales pero no menos complejos, hacen inviable la subsistencia del modelo de vida de la población tal como se comprendía hasta entonces. Las decisiones políticas, que en puridad dejan de ser tales, deben ser tomadas sobre la base de la realidad imperante para garantizar un mínimo de orden interno y evitar males mayores, pero el estado de malestar crece en forma alarmante, en tanto el referente o parámetro continúa siendo un modelo que ya no existe ni se vislumbra.

En definitiva, el poder político debe enfrentar un escenario internacional e interno que pauta la política económica doméstica con las consecuencias ya referidas, generando por tanto un desfasaje con las aspiraciones del electorado. Tal desencuentro entre expectativas y realidades, si no se opera con la suficiente cautela resulta potencialmente apto para provocar el ulterior colapso del sistema político partidario en todo su espectro. La amenaza a la seguridad institucional se centra entonces en tal desencuentro y no en los problemas o situaciones particulares que las hubieren generado. Las soluciones concretas a tales problemas y situaciones resultan ulteriormente irrelevantes; la cuestión central radica en la capacidad de los operadores para que las expectativas del público resulten adaptables a aquellas sin generar fisuras drásticas en las estructuras de poder.

Obviamente, la amenaza referida toma fuerza o se complementa con el impulso de los grupos de presión que como se verá no hacen más que corporativizar el estado de ánimo de las masas del país que individualmente no tienen por su naturaleza iniciativa ni ánimos definidos de incidencia, fuera de la

oportunidad electoral.

- Los grupos de poder privado:

Los clásicos grupos de poder privado en el país tradicional han venido sufriendo su propio proceso de alteración y cambio en tanto no han sido ajenos a los procesos oscilantes propios de la economía de mercado, constatándose actualmente la presencia de empresas dependientes, filiales o representantes de grupos extranjeros o multinacionales. La desaparición paulatina del clásico grupo familiar patricio, típico responsable de todos los males en el discurso panfletario tradicional de la izquierda radical, ha significado la despersonalización del capital de inversión, aspecto que, paradójicamente, es la izquierda radical la que hoy más cuestiona. En definitiva, los mayores grupos de poder, de cuya inversión de capital depende en gran medida la subsistencia del país, y cuyo compromiso ya no se identifica con raíces nacionales de especie alguna, como en el caso de aquella añorada "oligarquía nacional" del discurso de los sesenta-setenta, perciben como amenaza la falta de seguridad jurídica propia de las variaciones legislativas y reglamentarias típicas de los procesos de crisis económico-financiera.

Por ello, la manera en que se maneje el marco regulatorio de las concesiones, los procedimientos licitatorios y las normas administrativas que normalmente obstaculizan la inversión extranjera, significan un factor de inseguridad denunciado expresamente por quienes representan los intereses del poder empresarial privado.

Por su parte, la posibilidad siempre latente del default internacional no representa para estos actores una amenaza, sino simplemente una variable del mercado que será operada según criterios empresariales de costo-beneficio.

- Los grupos de presión:

A modo de ejemplo, en el escenario actual del país pueden individualizarse como grupos de presión tanto a las organizaciones sindicales (trabajadores de la actividad privada y funcionarios públicos) como a algunas asociaciones o cámaras empresariales del sector agropecuario, industrial y comercial (que por su naturaleza no llegan a constituir grupos de poder), los cuales en distintos planos y de acuerdo a su naturaleza e idiosincrasia, y más allá de estrategias coyunturales que apuntan netamente a la opinión pública, tienden a detectar como amenaza la falta de operatividad y celeridad del sistema parlamentario y la abstracción de las soluciones legislativas, o bien su falta de ejecutividad. Generalmente todas ellas perciben con desconfianza al aparato político en general y reclaman el abatimiento del gasto público fundamentalmente en las estructuras jerárquicas del poder gubernamental y parlamentario. En definitiva, la amenaza a la integridad nacional es para tales grupos la propia estructura clásica de la institucionalidad política, aun cuando no sea reconocido expresamente. Como simple comentario debe hacerse notar que ni siquiera la izquierda ha quedado a salvo de tal perspectiva, bastando señalar como ejemplo los escandalosos enfrentamientos entre el gremio comunal capitalino y el actual gobierno municipal, debido a reclamos salariales no sustanciales. En este orden debe hacerse énfasis en la coyuntural alianza entre la central sindical de trabajadores y las asociaciones empresariales, comerciales y de productores rurales, (hecha patente en el acto central del 1ro de mayo de 2002) en pos de un reclamo conjunto al sistema político como tal, supuesto padre de todos los males.

- El ciudadano promedio:

Si bien resultaría una generalización un tanto rústica para cualquier cientista social el referir a un ciudadano promedio o típico, es claro que en el uso cotidiano del término queda comprendida aquella persona con familia a su cargo, dependiente de un ingreso fijo en moneda nacional, perteneciente a una clase media baja, media o media alta, y que más allá de su estándar de vida, tiene como expectativa la manutención de su estatus, el asegurar su bienestar presente y futuro así como el de su familia, y evitar cualquier circunstancia que pudiese alterar tales planes. Tal sujeto, acostumbrado a los beneficios que el

modelo contemporáneo le garantizaba, tiende a delegar en un Leviatán nunca muy bien definido la seguridad y bienestar personal y familiar en cualquier aspecto.

Tales sectores de la población, que hasta ahora representan la mayoría del espectro social y que por tanto definen el equilibrio de poder político en el sistema democrático al momento de las elecciones, se ha encontrado en el correr del pasado año con la percepción de la amenaza mas temida: el siempre renombrado "peor de los casos". Han visto así la reducción drástica de sus ingresos y de su poder adquisitivo debido al proceso devaluatorio, a la presión fiscal y al abrupto aumento de las tarifas publicas y de los precios privados, se han visto inhibidos de disponer de sus ahorros o bien forzados a retirarlos de los bancos y a esconderlos en sus propias casas, han resignado desde los "pequeños lujos" (cambiar automóvil, renovar guardarropa, viajar o salir de vacaciones, etc.) a determinados aspectos básicos (pago de asistencia médica, servicios de telefonía básica, calidad de la alimentación, etc.). No obstante, "el peor de los casos" no es el conjunto de tales variables, sino la percepción de que el poder político no solo genera algunos de los males sino que no anticipa, controla ni combate aquellos que le resultan ajenos. Una Presidencia de las Republica debilitada y desgastada en todos los aspectos, un gabinete ministerial cuyas principales figuras no responden al sector político del oficialismo sino a un oponente interno, un partido tradicional hasta hace poco en coalición y ahora apartado en una nebulosa no muy bien definida y finalmente una oposición de la izquierda que aunque sin mayoría parlamentaria para sancionar normas, no propone soluciones alternativas en su calidad ulterior de fuerza política mayoritaria: todo ello se traduce en un aparato estatal si no muerto, al menos agonizante. Deben sumarse además factores como el desempleo o sub empleo creciente, la emigración masiva, la crisis de valores tradicionales, el aumento de suicidios, la mendicidad por parte de personas aun correctamente vestidas, la proliferación de merenderos, etc. Y por cierto, complementando tal panorama, se verifica el aumento de la criminalidad y la marginalización de un significativo sector de la población que ha dejado de integrar la sociedad civil.

En definitiva, la perspectiva de un presupuesto doméstico en dramático declive y la percepción de un modelo de sociedad que se desintegra no es en si la amenaza percibida por el ciudadano promedio, sino que la misma es pura y simplemente la falta del ejercicio del poder, de la autoridad y de la potestad coercitiva del Estado, provocándose finalmente una situación anómica en los hechos y hasta quizás de violencia social cotidiana. Tal resulta ser la amenaza más tangible que se puede percibir desde la perspectiva individual. En otros términos, la amenaza es la del rompimiento del contrato social y la vuelta a un estado de naturaleza mas bien hobbesiano que rousseauiano, aun cuando no se procese en tales términos.

En tal sentido, un concreto episodio acontecido en el referido contexto, ilustra y refuerza lo expresado. Durante la discusión y sanción parlamentaria de la norma legal antes mencionada, en un escenario convulsionado, donde la sensación de inseguridad económica era inusitada, con los bancos suspendidos, cajeros automáticos cerrados, con durísimas condiciones públicamente impuestas por organismos multilaterales y en definitiva, con las condicionantes propias para movilizaciones de históricas dimensiones en torno a la sede legislativa, nada, absolutamente nada sucedió. El aparato político de la izquierda se preocupaba por si alcanzarían o no los votos para la sanción de la norma sin que sus legisladores tuvieran que comprometerse con la iniciativa, al punto de guardar en su manga un proyecto sustitutivo de emergencia, mas adecuado al perfil que deseaban mantener, y por supuesto, no convocaron a movilización alguna de masas. Los ciudadanos de la ciudad capital -Montevideo- (votantes en su gran mayoría de sectores políticos de izquierda), por su parte, escondidos en sus casas ante la creciente ola de rumores de que grupos delictivos proveniente de los barrios marginales pondría a la ciudad en una especie de estado de sitio, esperaban ansiosos el despliegue de las fuerzas policiales y de los refuerzos militares. Se constato así el despliegue de fuerzas de choque en el centro de la ciudad y en algunas zonas residenciales, y el patrullaje ininterrumpido de helicópteros militares. En definitiva, la ley se sanciono sin problemas, el país respiró, el feriado bancario se levanto, el dinero prestado aun con serias condiciones fue bienvenido y el ciudadano promedio volvió a poder retirar sus billetes de los cajeros, con menor valor y en menos cantidad, pero tranquilamente.

Lo que ocurrió en aquella oportunidad resulto aleccionante: la amenaza a la seguridad para cualquier sector de la sociedad civil era precisamente el levantamiento de un segmento marginado de la misma, y que por cierto, particularmente, no se vería realmente afectado al menos inmediatamente por las circunstancias del momento. En tales circunstancias el poder político, su aparato coercitivo o represivo y la sociedad civil encontraba un punto de convergencia que le otorgaba inusual fortaleza, al menos por algunos días o semanas. Posteriormente, y al diluirse la tensión y al volver las cosas a un estado más cercano a lo normal, pero con nuevas condicionantes, comenzó a constatarse la coyuntura descrita en estas consideraciones.

## **V-UNA NUEVA POLÍTICA CRIMINAL**

Tradicionalmente, la política criminal representa un medio para la apreciación crítica del derecho penal vigente, y también un punto de partida para desarrollar el programa de una legislación futura. Es una perspectiva política necesaria en la consideración de los problemas no ya penales, sino de legislación social.

Sus funciones son dos: crítica de la ley vigente a la luz de los fines del derecho, de la pena y de la observación de los resultados y, en segundo lugar, proponer pautas para una reforma del derecho penal vigente.

Ahora bien, de hecho, las políticas criminales se han redefinido desde la legislatura, en un contexto de alteración y desvinculación de los intereses tanto individuales como colectivos de la ciudadanía en general, en tanto ésta reclama en forma prioritaria lo que de aquella no obtiene: su propia seguridad; inmediata y tangible, a los efectos de que le sea garantizado el desarrollo pleno de sus derechos y libertades. La comprometida situación económica y social regional, la desvinculación del sistema político de las necesidades inmediatas del ciudadano común y la definición de lineamientos legislativos a largo o mediano plazo, han producido como resultado que cualquier reforma jurídica en el sistema penal, en cualquiera de los aspectos mencionados, responda a concepciones inaplicables o al menos ineficientes.

De hecho, las innovaciones tendientes a proveer seguridad interior han transitado por carriles inconducentes, obteniendo como único resultado el descreimiento de la sociedad y el aumento de la sensación de inseguridad.

Ante tal panorama, y asumiendo que una modificación en las políticas administrativa, legislativas y jurisdiccionales escapan a un horizonte temporal vislumbrable, y a la luz de la alarmante evolución de la naturaleza del delito común, es de suponer que la solución se encontrará en una respuesta efectiva del Estado a través de la instauración de nuevos modelos disuasivos y eventualmente represivos, cuyas características deberán ser la inmediatez en sus acciones, ejecutividad en la toma de decisiones, profesionalidad en su desempeño y la flexibilidad en su ámbito jurídico rector.

De tal forma, el sistema penal podrá, mientras tanto, ser redefinido desde la reflexión meditada y en atención a objetivos claros, ajeno a necesidades, urgencias o presiones inmediatas. La prevención práctica de la comisión de las conductas delictivas resultaría entonces una cuestión alejada del sistema penal tradicional (necesario en el Estado de Derecho) y asegurará que la solidez y seguridad jurídica emergente del mismo resulte invulnerable a variantes coyunturales.

En definitiva, el orden jurídico en el contexto social, el sistema penal y el derecho penal, con los alcances y contenidos antes referidos, requieren ser salvaguardados de toda acción política basada en elementos propios de un escenario de crisis. Todos ellos representan, tal cual se describió, pilares fundamentales de la cohesión social, de la convivencia pacífica y por tanto, de la vigencia de las instituciones en el sistema democrático, y por tanto su mutabilidad no debe ser motivada en manifestaciones patológicas propias de

la particularísima situación regional. De otro modo, el sistema jurídico íntegro perdería legitimidad y vigencia.

## **VI- LA ACCION EJECUTIVA**

Esbozadas entonces las características que asume la criminalidad, y teniendo en cuenta las objeciones referidas a las acciones de orden legislativo propuestas y a las políticas de modificación del sistema penal con el alcance atribuido al mismo, entendemos que resulta imprescindible adjudicar a la cuestión del creciente déficit de seguridad interior el carácter de amenaza cierta y tangible a la propia seguridad nacional, aspecto que excede los alcances propuestos para este trabajo. No obstante, aunque los rasgos característicos de la delincuencia contemporánea resultan suficientes de por sí para amenazar el orden institucional (en tanto fragmentación social), existen aún peligros subyacentes, tales como el probable aprovechamiento de estas circunstancias por parte del crimen organizado en sus manifestaciones más difíciles de combatir, tales como el narcotráfico, las maffias del contrabando, el narcoterrorismo, etcétera.

Ahora bien, entendiendo que la respuesta del Estado debe ser de todos modos provista, partimos del presupuesto que la misma, tal como se anticipó, debe ser inmediata, eficiente y eficaz. En tal sentido, se deben conjugar cinco premisas básicas que surgen de los pasajes anteriores del presente trabajo :

1. La naturaleza de las manifestaciones criminales que amenazan la seguridad de los ciudadanos presentan características que implican o podrían implicar escenarios delictivos que superaren la capacidad de la represión policial.
2. La presencia de efectivos policiales en actividades de patrullaje no reviste ya el carácter disuasivo tradicional, y menos aún el sistema punitivo carcelario.
3. El sistema penal en sí no resulta idóneo en el contexto descrito, pero al mismo tiempo, su modificación en términos de urgencia no resulta conveniente ni aporta los resultados deseados.
4. La situación deficitaria de los Estados de la región no admite la creación de nuevas unidades ni la mejora sustancial de su equipamiento.
5. Las Fuerzas Armadas constan de los recursos humanos y materiales necesarios para el combate de amenazas como las descriptas.

En este punto, parecería deducirse claramente que la seguridad de la sociedad civil, a cargo del Estado, en el particular contexto histórico en transcurso, debe ser provista en una acción coordinada y complementaria de la Policía y las Fuerzas Armadas. No obstante, la presencia y papel de las FFAA en cuestiones interiores se vincula fácilmente con pasados episodios de las dictaduras militares latinoamericanas de la década de los 70 y 80, cuyo recuerdo y consecuencias aún en día encienden públicos enfrentamientos políticos y fragmentaciones en la cohesión social.

Asimismo, la denominada "Doctrina de la Seguridad Nacional" puesta en práctica por los procesos dictatoriales con la violenta supresión de los derechos humanos básicos y de las garantías y derechos individuales de consagración constitucional, y las complejas y dramáticas derivaciones del mismo, conllevan al supuesto de que cualquier intervención militar en el orden interno podría desencadenar fuertes oposiciones, especialmente desde la propia legislatura, la cual, obviamente, sería la única competente para disponer la readecuación institucional y la redefinición de las asignaciones presupuestales necesarias a los efectos.

## VII- ALTERNATIVAS POSIBLES

### *a. un marco legal alternativo*

El marco normativo que contempla la hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas no determinan marcos de actuación de las mismas, mas allá de casos extremadamente específicos (custodia de perímetro exterior de centros de reclusión), y en hipótesis excepcionales, tales podrían generar las denominadas "Medidas Prontas de Seguridad"

Es fácilmente comprensible que dada la excepcionalidad de dichas disposiciones, no podrían ni correspondería ser aplicadas al contexto presente.

Por lo tanto es indubitable que aceptada la hipótesis de la necesidad de asignar a las Fuerzas Armadas a competencias hasta ahora exclusivas del aparato policial, es imprescindible la creación de un marco normativo que disponga el régimen jurídico apropiado para habilitar a aquellas a las nuevas competencias, estableciendo clara y detalladamente al mismo tiempo, los límites, garantías y alcances inherentes a la ejecución de acciones tendentes a proveer seguridad interior.

Tal norma, debería necesariamente revestir la jerarquía legal, y dejar la mínima cantidad de aspectos posibles libradas a la interpretación o en su caso a la reglamentación.

Por otra parte, correspondería disponer en las normas presupuestarias quinquenales y en sus modificativas anuales, los recursos necesarios para proveer a las Fuerzas Armadas del aparato logístico necesario para ese nuevo rol, sin que ello implique una merma de los recursos adjudicados al cumplimiento de sus fines naturales.

### *b. consenso político y comunicación pública*

Definido entonces la necesidad de establecer un marco jurídico adecuado para los nuevos roles de las Fuerzas Armadas, y definido también que el mismo debe necesariamente ser de jerarquía legal, es decir, una ley sancionada por el Parlamento, parece claro desde el punto de vista político, que dicha norma debe necesariamente contar con un amplio consenso político.

Una norma de este tipo, en un Estado donde aún se están laudando las secuelas que dejara el régimen autoritario que lo gobernara, como en el caso de Uruguay, durante 12 años, implica no solamente el mayor consenso político posible, sino también el consentimiento de la opinión pública. Para tales efectos, y asumiendo que el sistema político responde a las expresiones de la opinión pública en sus diversas manifestaciones y sentidos, resultaría de orden prioritario la instauración de políticas comunicacionales tendentes a demostrar que la función de las Fuerzas Armadas en el contexto referido respondería a los intereses individuales y colectivos de la ciudadanía; y no a la imposición de un orden de carácter despótico y totalitario.

Necesariamente la región debe superar las secuelas del pasado y en un nuevo orden de relacionamiento entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil son uno en su conjunto, no constituyendo la primera mas que el aparato armado que en el orden de la defensa nacional no hace más que proteger los intereses de esta última.