

“REFERENTE COMUNITARIO” COMO BASE DE UNA LUCHA EFICAZ CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

RAÚL CERVINI

Sumário: 1. Planteo general — 2. El segmento policial — 3. Modelos “Comunicativos” de función policial — 4. Sugerencias finales.

1. Planteo General

1. Hoy día existe en el mundo cierta tendencia a ensayar un Modelo de Derecho “intervencionista” o “activo” a través del cual se pretende solucionar por vía exclusivamente legislativa situaciones conflictivas muy complejas, que tienen raíz y naturaleza estructural. Normalmente esta postura conlleva una fuerte hipocresía, ya que estas iniciativas legislativas, más o menos inducidas, priorizan modificar la “imagen” o “sensación térmica” de la realidad por sobre la realidad misma. Surgen así, sin la debida prudencia política y racionalidad jurídica cambios legislativos, como es el caso de la Ley brasileña 9.034/95 de Combate a la Criminalidad Organizada, que terminan como simple letra muerta no siendo aplicadas.

En un reciente trabajo sobre esta última normativa hemos expresado que un estudio criminológico-estratégico del funcionamiento real de la criminalidad organizada debe necesariamente encararse en forma global y dinámica, en el contexto de la estructura del sistema y de la sociedad.¹

Las organizaciones criminales se encuentran continuamente en un estado de formación y descomposición. Según el respectivo desarrollo del proceso social habrá formas de organizaciones criminales en estado larvario, en estado inicial, en plena expansión y otras formas que van expirando. La industria del crimen se va adaptando a la estructura, a las necesidades y condicionamientos de la respectiva sociedad que, a su vez, está determinada por la estructura económica y legal. Por ello, independientemente de la existencia de ciertas configuraciones organizativas transnacionales, el delito organizado tendrá una apariencia y realidad diferentes en cada sociedad.

Si compartimos la idea de que la criminalidad en su conjunto, ya sea en sus manifestaciones convencionales, como no convencionales (caso de la delincuencia organizada), representa un *subproducto estructural*, se hace evidente la necesidad de que las estrategias de lucha contra estas manifestaciones desviadas tengan un mínimo “referente comunitario” basado en el consenso grupal, que viabilice ciertos niveles de

⁽¹⁾ Gomes, Luis Flavio y Cervini, Raúl: “Crime Organizado-Enfoques criminológico, jurídico

co (Lei 9.034/95) y político-criminal”, Ed. RT, São Pablo, 1995, p. 197.

eficacia.² En este trabajo procuraremos realizar una aproximación a sus aristas sociológicas y criminológicas más significativas.

2. Esa necesidad de un mínimo consenso parte de la división entre el concepto de realidad social como una cosa ontológicamente dada, y exterior a la subjetividad, y la realidad social como el resultado de acciones sociales intersubjetivas.³ La realidad no puede ser completamente distinta del modo como los actores la interpretan, la interiorizan, la reelaboran y la definen histórica y culturalmente. La objetividad como cosa autónoma ha entrado en crisis y a pasado a ser concebida como un producto social intersubjetivo.⁴

(2) Sobre el tema: Cervini, Raúl: "Organized Crime a Latinamerican Perspective" en *Federal Lawyer's Magazine*, n. 31, Jacksonville, Flo. 1993, p. 42 y ss.

(3) Grossi, G.: "Rappresentanza e rappresentazione", Fr. Angeli, Milán, 1990, p. 378.

(4) Adoni, H. y Mane, S.: "Media and the Social Construction of Reality", *Communication Research*, v. 11, n. 3, Nueva York, julio 1984, p. 46. Los autores trabajan sobre el proceso de formación de la realidad intersubjetiva y los niveles de consenso, expresando que existen tres tipos de realidad: 1. la realidad social objetiva, que es experimentada como el mundo objetivo que existe fuera del individuo y es aprehendida por los individuos como algo que no necesita verificación; 2. la realidad social simbólica, que son las distintas formas de expresión simbólica de la realidad objetiva; y finalmente 3. la realidad social subjetiva. Esta última tendría como "inputs" a las otras dos. Es decir, el mundo objetivo y las representaciones simbólicas se funden en la realidad social subjetiva. La realidad subjetiva individual está organizada en términos de "zonas de relevancia" que difieren del aquí y ahora de la esfera individual inmediata de actividad. La realidad social se percibe a través de un "continuum" basado en la distancia de estos elementos. Los elementos sociales con los que el individuo interactúa frecuentemente cara a

Dicho lo anterior, es evidente que el grado en que los integrantes de un colectivo determinado, individualmente motivados, son capaces de coordinar sus actitudes respectivas, ante los diferentes segmentos del control social, e incluso frente a la delincuencia, depende del grado de consenso existente "entre ellos", "con" y "respecto de" los segmentos objeto de valoración. El consenso se refiere a cierto género de comprensión mutua, a una participación en perspectivas comunes. No obstante, el acuerdo no es absoluto ni estático. No es absoluto en cuanto resulta improbable que aún los asociados más íntimos de la comunidad involucrada puedan compartir todas sus experiencias internas, y no puede ser estático en cuanto la orientación hacia el mundo que cada una de las personas tiene está sufriendo constantemente alguna transformación. Por cierto que la posibilidad de esta transformación será significativamente menor en los ambientes marginalizados.⁵

Antes de que pueda darse una adaptación mutua, cada participante debe saber lo suficiente de los otros como para poder anticipar, dentro de límites razonables, lo que probablemente harán. En las sociedades bien organizadas los hombres pueden actuar en conjunto con cierta facilidad porque comparten una comprensión común de lo que se supone que cada una de las personas hará. La cooperación entre las diferentes personas y sectores se ve facilitada cuando los

cara son la parte "cercana" de las zonas de relevancia. Lo "remoto" de las zonas de relevancia está compuesto, en general, por elementos sociales más abstractos, que no son accesibles a la experiencia directa. Este "continuum" cercano-remoto presupone diversos niveles de consenso social.

(5) Sobre el tema de los condicionamientos estructurales: Cervini, Raúl: "Organized Crime. A Latinamerican.." op. cit. ut supra, p. 49.

integrantes del colectivo dan por sentadas las mismas cosas.

Expresa con claridad Shibutani⁶ que donde hay consenso, los participantes no sólo pueden desempeñar sus propios roles, sino comprender también los que desempeñan los demás, y esto es lo que hace posible las adaptaciones más complejas entre las cuales se encuentra la referente al control social. Le es mucho más fácil a un hombre cooperar con la autoridad policial o judicial cuando tiene cierta comprensión de los roles sociales que desempeñan sus funcionarios. Sólo cuando aprecia en cierto grado la finalidad institucional y las intenciones personales de los portadores del control, puede tener una imagen clara de cómo podrían reaccionar a lo que él está haciendo o por hacer. La apreciación de las relaciones existentes entre los diversos roles surge del hecho de que cada partícipe social se proyecta imaginativamente en los puntos de vista de los otros.

Los roles convencionales se aprenden mediante la participación en los grupos organizados. Naturalmente los modelos de conducta apropiada difieren de un grupo a otro, no puede ser igual la apreciación de la realidad de un policía a la de un ciudadano medio, y menos aún a la de un marginal. Por ello, la coordinación constante depende del grado en que los participantes sociales compartan mutua y dinámicamente las concepciones de sus roles. Cuando esto no ocurre, necesariamente hay malentendidos y conflictos, ya que, naturalmente, las personas que tienen antecedentes culturales distintos, tienen grandes dificultades para cooperar entre sí.⁷

(6) Shibutani, Tamotsu: "Sociedad y Personalidad. Una aproximación interaccionista a la psicología social", Ed. Paidós, Buenos Aires, 1961, p. 54.

(7) Conf.: Banton, Michel: "El rol en la vida social", Editorial Troquel, Buenos Aires, 1971, p. 11 y ss.

3. Se trata, por lo tanto, de lograr en el entramado social, principalmente en el ámbito comunitario — donde se procesan y actúan las diversas instancias de la lucha contra la delincuencia — un substrato de valores compartidos que debe proyectarse en varios sentidos y niveles de interacción personal e intrasistémica.

Creemos que en un *nivel de interacción personal*, de proyección extrasistémica, resulta imprescindible la existencia de ciertos consensos básicos que hacen a la necesaria legitimidad operativa y eficacia de la lucha contra toda forma de delincuencia, a saber:

— una apreciación básicamente internalizada por el grupo respecto de que las conductas de estos sectores organizados constituyen un disvalor con relación a pautas de convivencia aceptadas en lo interno por el mismo colectivo;

— igual consenso respecto a los instrumentos legales y materiales empleados por las autoridades al momento de implementar la lucha contra esa delincuencia;

— no menos imprescindible resulta también la existencia de una apreciación positiva sobre los mismos portadores del control social. La gente tiene que sentir que los jueces, los fiscales, la policía y otros segmentos operativos del control formal están realmente identificados con los mencionados valores o intereses de la comunidad. Lógicamente esta apreciación suele estar condicionada a la modalidad de actuación de los funcionarios. Su existencia resulta crítica tratándose del sector policial y eso resulta explicable por varios motivos, debido al generalizado descrédito del segmento e incluso por la mayor visibilidad social de los procedimientos materiales que se emplean para combatir el delito.

Por otro lado, a *nivel de interacción intrasistémica*, resulta imprescindible, a su vez, que los diferentes segmentos del control social formal (jueces, fiscales, policías, agentes penitenciarios) desarrollen una confianza mutua que los vincule íntimamente a través del cumplimiento de la ley. No se trata de la falsa solidaridad que deriva de la simple "cobertura operativa" o de "una mano del sistema lava la otra" sino que estamos pensando en el funcionamiento integrado de una estructura de control que responde a normas sustanciales y procesales que cuentan con un mínimo fundamento antropológico legitimante.

El profesor Zaffaroni, en su fermental estudio sobre las estructuras judiciales enseña que esas instituciones, principalmente en nuestra región, tienen funciones "manifiestas" (que se anuncian en el discurso oficial) y "latentes" o "reales" (las que realmente se cumplen en la sociedad) y que la natural distancia entre unas y otras, o sea entre lo que "se dice" y lo que "se hace" muchas veces llega a ser paradójal. A medida que se amplía la distancia entre la función "latente" o "real" y las demandas del colectivo social se irá progresivamente desnaturalizando el sentido de la función del segmento judicial y aumentará el peligro de desestabilización de todo el sistema democrático. Estas demandas de rol formuladas a la justicia, este aspirado acercamiento del sistema judicial a las necesidades del colectivo, no debe alentar ciertas escaramuzas políticas tendientes a desplazar al sistema judicial conflictos sin ninguna posible solución dentro de su área. Con esa salvedad pensamos que la redefinición de los límites de la función "manifiesta" del segmento judicial permitirá revertir el proceso de progresivo distanciamiento de éste con otros sectores operativos del

control social formal (fiscales, policía) y fundamentalmente con la sociedad.⁸

Todos estos complejos aspectos merecen de futuro un tratamiento pormenorizado. Por el momento esbozaremos alguna líneas de trabajo y reflexiones, particularmente referidas al crítico segmento policial.

2. El Segmento Policial

1. Las manifestaciones de criminalidad organizada constituyen un problema "de la comunidad" que surge "en la comunidad" y debe encontrar fórmulas de solución en el seno de ella. El integrante de una organización criminal al igual que un delincuente convencional no es un "extraño" sino un "miembro activo" de la comunidad, en el sentido de que interacciona en ella condicionando el comportamiento de otros integrantes del colectivo.⁹

Concebido el crimen como "problema social" y, más específicamente según nuestro criterio, como sub-producto estructural del sistema, todo modelo de aproximación al problema meramente "reactivo" está destinado al fracaso. La propia naturaleza estructural del fenómeno social a estudio impone la necesidad de un diferente modelo de control del delito. Un nuevo modelo que no encomiende el problema criminal exclusivamente a la ley y a los portadores del control formal, desvinculándolo de su referente natural que es la sociedad.

(8) Zaffaroni, Eugenio Raúl: "Estructuras Judiciales", Ed. Ediar, Buenos Aires, 1994, p. 14 y ss. En idioma portugués: "Poder Judiciario. Crise, Acertos e Desacertos", Traducción Juárez Tavares, Ed. Dos Tribunais, p. 21 y ss.

(9) Conf. Schrag, Clarence: "Criminal Typology", West Publishing, St. Paul, Minnessota, 1976, p. 25.

2. En este modelo de control del crimen que García Pablos denomina "crítico-integrado"¹⁰ y que nosotros acentuando su faceta comunicativa preferimos llamar "*modelo de referente comunitario*"¹¹ la tarea policial cobra nuevas dimensiones y perfiles. Desde esta perspectiva la función policial debe entenderse perfecta, ineludible y regularmente inserta en el conjunto de instancias que integran el control social formal, y así debe ser percibida, también, por el ciudadano.

Es imprescindible conjurar el riesgo de que este segmento funcione como un incontrolable "poder autónomo", con los lamentablemente conocidos síndromes que en tales casos experimentan sus miembros y padece la sociedad. Mucho se ha trabajado sobre los alcances y connotaciones del llamado "trabajo sucio".¹² Lo indiscutible es que, como afirma Miles, todas estas desviaciones funcionales están vinculadas a un acentuado descontrol institucional operativo (vinculado al accionamiento policial concreto) y a una sensación de impunidad "en el campo" que desnaturaliza gradualmente la función policial de su "deber ser" social.¹³ Es por ello también imperioso que los integrantes del sector policial sintonicen con las valoraciones generales del colectivo, único medio de obtener el refrendo y apoyo ciudadano

que necesitan para desarrollar positivamente, con una mínima eficiencia, el rol asignado legalmente.

Como bien expresa el señalado García Pablos, este modelo de función policial debe ser, por fuerza, más autocrítico y relativizador. Autocrítico, porque implica asumir con realismo — para corregirlo y controlarlo — el defectuoso y discriminatorio funcionamiento de todas las instancias del control social formal. Y relativizador porque no apela — sin más — a su legitimidad intrínseca, sino que impone revalidar día a día ésta frente al conjunto de la comunidad, mediante el eficaz cumplimiento de las funciones que la ley le asigna.¹⁴ Esta perspectiva es fruto de un largo debate ideológico sobre el sentido y alcance del rol de la policía en la sociedad.

3. Desde un punto de vista histórico, se han señalado diversas etapas en la evolución conceptual del instituto policial, las que, en buena medida, reflejan muy distintos modelos o roles policiales según las exigencias, expectativas y concepciones del momento.

3.1. En una primera instancia de elemental pragmatismo, propia del paradigma consensual que constituía su sustrato ideológico,¹⁵ se priorizaron las ideas de *profesionalidad* y equipamiento tomando como parámetro e indicador la institución militar.

3.2. Una segunda etapa — fruto del paradigma del conflicto — fue signada por el *debate ideológico o político sobre la propia naturaleza y función de la*

(10) García Pablos de Molina, Antonio: "Policía y Criminalidad en el Estado de Derecho" en Revista Doctrina Penal, n. 53-54, Ed. Depalma, Buenos Aires, enero-junio 91, p. 40 y ss.

(11) Cervini, Raúl: "Organized Crime. A Latinamerican Perspective", op. cit. ut supra.

(12) Conf. Lautmann, Johannes Feest Rüdiger: "Politische Herrschaft und polizeilicher Zwang", especialmente "Die Polizei", Opladen, 1971, p. 11 a 30, J.F.R. Lautmann Ed.

(13) Miles Edward: "Police in the Technology Society", Botier Editors, Boston University Press, 1993, p. 74.

(14) García Pablos de Molina, Antonio: "Policía y Criminalidad ...", op. cit. ut supra, p. 41.

(15) Garrido Genoves: "Relaciones entre la Sociedad y el Sistema Legal", en Psicología Social y Sistema Penal (Comp. de Jiménez Burillo y Clemente), Alianza Universidad Textos, p. 45 y ss.

policía. Es la fase caracterizada por la denuncia y la crítica al abuso del “poder policial” y por la reiterada exigencia de un efectivo control de la misma.¹⁶

3.3. Un tercer momento de la evolución, que coincide con el pragmatismo “superior” del llamado “nuevo realismo americano” polarizó todas las preocupaciones en torno de la *efectividad y rendimiento de la función policial*. Sus indicadores básicos son criterios de evaluación, costo-beneficio, por ejemplo la relación entre intensidad policial (número de policías por cien mil habitantes) y tasas de delitos.¹⁷

3.4. Finalmente, aparece la mencionada cuarta y fundamental fase que responde a claves psicosociales y a una definición estructural del delito. Esta etapa se caracteriza por una *progresiva aproximación e interacción de la policía y la sociedad*. Interesa saber cómo percibe y valora la sociedad — y sus diferentes grupos o colectivos — la acción policial: cuál es la imagen de la policía, las actitudes hacia ella y cómo pueden mejorarse unas y otras. En esta instancia, sin desinteresarse por la eficiencia, se pretende fundamentalmente orientar el modelo policial a las demandas del colectivo, entroncar la función policial con su referente comunitario, entrenar y adiestrar a sus agentes en base a esa ineludible sensibilización y transmitir a la sociedad la imagen de una policía asentada en sus valores (los comunitarios) y eficaz defensora de los intereses generales.

4. Numerosos trabajos y proyectos científicos se insertan en este modelo de función policial. Durante la década de los años '70, las escalas de “actitudes”

y “cuestionarios” fueron los instrumentos metodológicos escogidos para pulsar las percepciones y valoraciones sociales (ej.: escalas de actitudes de Brodsky y Smitherman, Cherlif etc.). En los '80 se puso énfasis en la observación directa (Piliavin y Briar, Fournier o del mejicano Rueda) y las tendencias actuales apuntan prioritariamente hacia los programas de interacción comunitaria, formación profesional en la comunidad y diseño social de roles.¹⁸

A través de estos procedimientos se busca facilitar una comunicación fluida entre la policía y la comunidad, cooperar con otras agencias sociales comprometidas en la solución de problemas comunitarios, ensayar y articular mecanismos comunitarios de participación y control de la acción policial, enfatizar las prestaciones sociales de la policía y potenciar habilidades de relación de sus funcionarios que minimicen la frecuente incomunicación y desconocimiento mutuo — policía y sociedad — que genera peligrosos estereotipos y priva a la policía de un apoyo comunitario imprescindible.

3. Modelos “Comunicativos” de función policial

1. En forma consistente con lo anterior García Pablos ha señalado que un modelo de función policial válido para un Estado Social de Derecho se debe construir en base a tres paradigmas:¹⁹

(18) Ver Miles, Edward: “Police in the Technology (...)”, op. cit. ut supra, p. 86; Gibbons, Don C.: “Society, Crime and Police Control”, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1991, p. 82.

(19) García Pablos de Molina, Antonio: “Policía y Criminalidad (...)”, op. cit. ut supra, p. 49. Del mismo autor: “Manual de Criminología”, Introducción y Teorías de la Criminalidad, Espasa Calpe, Madrid, 1980, p. 634 y ss.

(16) Sobre el tema, Jiménez Burillo, F.: “Aspectos Psicosociológicos ...”, op. cit. ut supra, p. 91 y ss.

(17) Op. cit. ut supra, p. 92.

1.1. *Policía al servicio de los intereses generales.* La legitimación última de la función policial en un Estado Social de Derecho no puede ser otra que la defensa de los intereses comunitarios. La policía no tiene ni puede tener intereses propios, autónomos y específicos, distintos de los generales.

Los "valores" e "intereses" de la policía deben ser los "valores e "intereses" de la sociedad, de la sociedad plural y democrática: con ellos se debe identificar inequívocamente y a ellos servir. La sociedad debe tenerlo también presente y a todos corresponde la responsabilidad de neutralizar estereotipos y toda tendencia de desviada autojustificación corporativa.

Para un sector doctrinal²⁰ la policía responde en todo lados y en mayor o menor medida a las características sociológicas de una subcultura ocupacional: es una organización burocrática — se dice — con singularidades muy específicas, peculiares mecanismos de socialización, facultades discrecionales, rasgos y habilidades potencialmente críticos propios de sus miembros, aislamiento y hermetismo, actitud de suspicacia respecto al público y resistencia al cambio. Sus individuos, inevitablemente socializados desde una perspectiva de "eficacia a cualquier costo", terminan respondiendo a unos perfiles muy definidos e inevitablemente ajenos al deseo de los ciudadanos.²¹

Es muy discutible que desde el punto de vista de las ciencias sociales pueda hablarse lisa y llanamente de una subcultura policial, pues rara vez resulta comprobada la existencia de la estructura monolítica y uniforme que ésta requiere. No obstante ello, a nuestro juicio es evidente que el aislamiento, la incomunicación, la soledad funcional y social de la policía, no sólo dificultan seriamente el cumplimiento eficaz de sus tareas, sino que tienden a distanciarla de los intereses generales. Es más, en determinados conflictos y situaciones, dicho aislamiento resulta realimentado y no es más que un objetivo estratégico de la delincuencia u otros sectores con intereses convergentes y menor visibilidad.

1.2. *La efectividad policial.* La función policial debe ser contemplada, no sólo desde la perspectiva de su legitimidad, sino también desde la de su efectividad, pero ésta no es admisible ni menos aún exigible a cualquier precio. En ese marco un primer problema, conceptual y de gran carga ideológica, estriba en la delimitación de la propia idea de efectividad: de sus presupuestos, límites, etc. Un segundo, de naturaleza técnica estriba en determinar sus indicadores, métodos de evaluación, para diagnosticar después, con tales instrumentos, el grado de efectividad o rendimiento de un sistema concreto.

Este paradigma merece también ciertas salvedades desde la perspectiva criminológica, pues si la noción de efectividad se entiende en relación con el delito (prevención y castigo) — y en su sentido "real" no "simbólico" — no se

(20) Jimenez Burillo: "Aspectos Psicosociológicos de (...)", op. cit. ut supra, p. 92 y ss.; Schneider: "Kriminologie", p. 56. Sobre el problema, ver: Jeffery, R.: "Crime Prevention through Environmental Design", Sage, London, 1977; del mismo autor: "Punishment and Deterrence — A Psychological Statement (biology and crime)", 1979, Sage; también de Jeffery: "Criminal Behavior and the Physical Environment", en American Behavior Scientist, 1976, p. 149 a 174.

(21) Sobre estos temas, ver: Lundman, R.: "Police and Policing", Holt, Rinehart and

Winston, New York, 1980; Skolnick, J.: "Justice without Trial", New York, Wiley, 1960; Rockeach, M., Miller M. y Snyder, J.: "The Value Gabetween Police and Policed", en Journal of Social Issues, 1971, p. 155 a 171; Miles, Edward: "Police in the ...", op. cit. ut supra, p. 102 y ss.

puede exigir, entonces, ni del sistema legal ni de la policía un éxito absoluto, no cabe esperarlo, ni sería deseable. La meta última político-criminal no está en extirpar o aniquilar por completo la delincuencia, a toda costa y a cualquier precio, sino en controlarla dentro de márgenes socialmente tolerables. Pero eso no es todo. El sistema legal tiene limitaciones estructurales, intrínsecas, que circunscriben su virtualidad y capacidad de respuesta, por eso tampoco es concebible aspirar a un control social eficaz del delito sólo por medio de la acción policial o del sistema legal.

Precisamente por los citados condicionamientos internos y funcionales del sistema, carece de sentido la pretensión ingenua de mejorar sucesiva e indefinidamente los resultados de la "cruzada" contra el delito, incrementando de forma progresiva y sin límites el rendimiento del sistema.

También cualquier elucubración teórica o academicista sobre la eficacia del sistema legal y sus agencias, chocará frontalmente con la realidad cotidiana de su funcionamiento. Sólo un porcentaje insignificante y simbólico, de los delitos cometidos caen, de hecho, en las redes de la justicia, y ésta, termina sistemáticamente descargando sus iras sobre los estigmatizados de siempre, ya que como ha demostrado Zaffaroni, en nuestros países la construcción social del delincuente está subordinada a una valoración de clase. Hablar, pues, de la efectividad de las diferentes instancias del control social formal es hablar de efectividad relativa y simbólica, o, mejor aún, de sus intolerables grados de impunidad.

1.3. Sentido comunitario de la acción policial: La legitimidad y efectividad son notas fundamentales de la función policial, pero no suficientes.

La comunidad tiene, además, que percibir y valorar de modo positivo las

actitudes de su policía. La confianza que ese juicio de valor genera debe ser refrendada día a día y constituye una condición necesaria para el normal funcionamiento del instituto. De no ocurrir así, policía y sociedad se distanciarán, con las negativas consecuencias que el aislamiento y la incomunicación comportan: autonomía y descontrol de la policía, síndrome de soledad en ésta, actitudes de recelo y desconfianza recíprocas, consolidación de peligrosos estereotipos, no colaboración del ciudadano con el sistema y sus diversas instancias etc.

Es imprescindible, por tanto, que la policía sepa internalizar los auténticos valores sociales y trasladar al ciudadano su imagen de servicio a los mismos. Es decir de que comparte y actúa esos mismos valores, como institución plenamente integrada en el sistema legal de la sociedad a la cual pertenece, necesariamente comprometida e identificada con la tutela de los intereses generales.²²

(22) La "Encuesta Sacramento" (University of California Memo Press C26/84) relativa al rol del control policial en la lucha contra el narcotráfico realizada en California a fines de la década del '80 puso en evidencia un conjunto de significativas apreciaciones de la comunidad hispana de ese Estado. No podemos dejar de pensar de esas conclusiones se vinculan a nuestra preocupante realidad. La inmensa mayoría de los encuestados consideró que la policía opera en función de sus propios intereses sectoriales, absolutamente desconectada de la realidad. También opinó que no puede reclamarse un mayor compromiso o participación ciudadana en la lucha contra la criminalidad si no media un cambio sustancial en la actitud de los portadores más visibles del control.

García Pablos de Molina, en la obra "Policía y Criminalidad (...)" recoge el resultado de otras investigaciones igualmente concluyentes: la sociedad no legitima ni concibe a la policía como grupo autónomo y aislado, sino como parte o pieza de un engranaje

2. Desde la perspectiva latinoamericana, el aporte más clarificador sin duda lo ha dado el brasileiro Nilo Batista.²³ Este publicista pone un certero acento en que no existe una "solución policial" para el grave problema de la criminalidad, cualquiera sea la forma en que ésta se manifieste. A partir de esta manifestación reconoce que ciertos niveles de violencia pueden disminuir si la función policial se reformula enfatizando su carácter comunicativo.

Un enfoque comunicativo — expresa Batista — no implica cualquier tipo de "asistencialismo" y mucho menos cualquier interés en estimular el surgimiento de una horda de "delatores" o "alcahuetes". El carácter comunitario tiene un contenido mucho más elevado y complejo, el que a su juicio se traduce en cinco líneas de acción.

2.1. En primer lugar, implica la necesidad de un *permanente diálogo con la sociedad organizada*, es decir, con los grupos de moradores, sindicatos, prensa, clubes etc. Este diálogo viabiliza constantes correcciones en los programas de acción como efecto de oportunas advertencias e informaciones. La transparencia administrativa es la condición necesaria para ese diálogo. Sin ella no existe posibilidad de que opere fluidamente.

2.2. En un segundo lugar, el servicio policial debe tener *carácter preventivo*. Esto significa, por un lado, involucrar las cuestiones de seguridad pública en

las instancias de planeamiento (iluminación, comunicaciones etc.). Por otro lado, un compromiso preventivo conlleva una toma de conciencia de las limitaciones del servicio policial en el tratamiento de la cuestión criminal, de su necesaria articulación con otros planes administrativos, como ser, educación, trabajo, asentamientos urbanos etc. Resulta claro que la policía de una gran ciudad moderna no enfrenta a un enemigo de afuera, extraño a la organización social, lejos de ello trata de controlar reacciones agresivas provocadas dentro del mismo conglomerado social, las que por cierto no están desvinculadas de sus características organizacionales.

El servicio policial preventivo debe interesarse directamente por las variables generales del cambio social y dentro de ellas, en aquellos proyectos que directamente representen una considerable disminución en el número de posibles desviantes. Con crudeza ejemplifica sus conceptos el citado profesor carioca expresando: "Los criminólogos del Siglo XIX decían que construir escuelas era economizar en penitenciarías. En el Río de Janeiro de finales del Siglo XX, los menores constituyen una especie de "ejército de reserva" de las formas organizadas del crimen (por ejemplo, del tráfico de drogas) y probablemente, para quien insista en una solución represiva, faltará cemento para construir reformatorios antes de que falten menores al servicio del crimen."

2.3. En tercer término el servicio policial debe ser *eficaz*. Eficacia en los términos racionales y éticos que un comportamiento profesional debe ofrecer y la comunidad exigir.

2.4. En cuarto lugar, el servicio policial debe *implementarse en forma legal*. Combatir el crimen con los métodos del

(legal), cuyo funcionamiento condiciona su propia imagen, y que la percepción de la actividad y función policial por los diversos grupos sociales depende más del contenido y características de dicha actividad (represora, asistencial etc.) que del status socio-económico de los destinatarios de ella.

(23) Batista, Nilo: "Punidos e Mal Pagos, Violência, Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos no Brasil de Hoje", Ed. Revan Ltda., Rio de Janeiro, 1990, p. 172 y ss.

crimen constituye una espiral sin salida. Este aspecto será tratado in extenso en el Cap. V de este trabajo.

2.5. Finalmente, el servicio policial debe ser *socializado*. Esta línea de acción coincide sustancialmente con lo que Jeffery al estudiar la criminalidad en los barrios marginales de las grandes urbes norteamericanas reclama como impostergable “proyección social de la función policial”.²⁴

Señala asimismo Batista que cuanto más carente y marginalizado se encuentra un grupo social, tanto mayores son sus dificultades para lograr acceso y atención de parte de los servicios policiales. Por cierto, aclara, que esta constatación es fácilmente trasplantable también al área de los servicios de salud o transporte. Resultan innegables los efectos criminógenos que produce esa lamentable ausencia del Estado. Tanto en las “favelas” de Río de Janeiro como en los “barrios jóvenes” de la ciudad de México o las “villas miseria” de Buenos Aires, las funciones básicas que el Estado no cumple son asumidas — con mayor o menor despliegue — por grupos delincuentes.

3. Sobre la trascendencia del fenómeno de la “ausencia del Estado” en la realidad brasileña resultan muy ilustrativos los trabajos de campo de la antropóloga Alba Zaluar. El vacío dejado por el Estado en áreas de salud, educación, transporte, comunicaciones, seguridad pública, asistencia en caso de cataclismos e inundaciones y hasta cometidos básicos de justicia,²⁵ resulta progresiva-

mente ocupado por grupos delictivos, organizados preferentemente en torno a la explotación del comercio de las drogas ilícitas. Estos grupos terminan controlando esas comunidades ausentes de todo control oficial, pues en su seno se dan las condiciones propicias para el desarrollo del “asistencialismo” (versión privada del “clientelismo”) que conduce a un reconocimiento comunitario cuyo contenido puede variar desde una cierta admiración a un acatamiento silencioso, en consonancia a la “generosidad” o “terror” que se ejerza prevalentemente sobre la comunidad.

Lamentablemente estas constataciones también se pueden hacer en otros países de nuestra región. Ello obedece a las mencionadas connotaciones estructurales del fenómeno de la delincuencia organizada, las que se proyectan en el mismo diseño de estos grupos delictivos.

A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de las organizaciones delictivas europeas contemporáneas se estructuran de modo “focal” o “concentrado” contando con un número selecto de “obreros” relativamente especializados en funciones asignadas, la observación de fenómeno en Latinoamérica, especialmente en los casos de Colombia, Perú, Venezuela, Paraguay al igual que en Brasil muestra que los grupos delictivos en diferente grado organizados operan con una base amplia de apoyos directos, complicidades veladas y silencio impuesto o solidario en torno a sus actividades. Su diseño funcional de “base abierta” se prevalece directa o indirectamente de las facilidades estructurales que otorga un potencial “ejército de miseria” nos recuerda Sandra Laskin.²⁶

⁽²⁴⁾ Jeffery, C. Ray: “Criminal Justice. Practice” en *Law and Criminology Review*, V. 6, n. 5, September-October, 1988, p. 34 y ss.

⁽²⁵⁾ Batista, Nilo: “Punidos e ...” op. cit. ut supra menciona que años atrás el sociólogo Boaventura de Souza Santos puso de manifiesto el ejercicio de actos de

jurisdicción civil por parte de asociaciones de moradores de una favela y en reciente pesquisa José Augusto de Souza Rodrigues encontró que una “boca de fumo” administraba justicia de carácter penal.

⁽²⁶⁾ Laskin, Sandra: “Estructura y función en las sociedades criminales” en *Revista So-*

En el caso puntual de Colombia, Ramirez Sorondo ha destacado la profunda consustanciación social de amplios sectores de la actividad rural y urbana (formal e informal) con los carteles de la droga. "En extensas regiones éstos constituyen la única o preponderante fuente estable de ingresos y esto no ocurre solamente respecto de los sectores más pauperizados de la población sino que directa o indirectamente alcanza a una más amplia gama de servicios y actividades de la economía regular (...)." "Donde no se constata esa subordinación económica individual manifiesta o velada surge siempre con mayor o menor evidencia o dimensión la apoyatura social de tipo material, asistencial, e incluso alfabetizadora de los carteles respecto de esas comunidades." Toda esta connivencia laboral-asistencial termina condicionando la representación social de la realidad dentro del colectivo y también tarde o temprano la capacidad de respuesta y voluntad de actuar de los órganos encargados del control social.²⁷

Dentro de una realidad relativamente diferente, como puede ser la de Uruguay, en el año 1985, durante el curso dirigido por la Prof. Ofelia Grezzi, se realizó una muy interesante experiencia de campo con equipos integrados por estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Uno de los grupos encargados de la investigación realizó una serie de entrevistas sobre la base de cuestionarios abiertos en un barrio marginal de Montevideo. Las entrevistas fueron filmadas en video y la evaluación de este

material permitió sacar importantes conclusiones.

Concretamente, trabajando sobre el tópico explotación de la prostitución por parte de personas o grupos organizados que sacaban a jóvenes del país para que desarrollaran ese triste oficio en ciudades de Italia y España, una significativa mayoría de las personas consultadas (69%) expresaron su complacencia con la situación, su reconocimiento hacia los "empresarios" que llevaban las chicas al exterior, posibilitándoles mejorar la situación económica personal y familiar, la educación de sus hermanos etc. Para esas personas ésta era la única forma que tenían una chica marginal y su familia para cambiar su situación, ya que la sociedad "distante y ajena" no le ofrecía otras opciones. Sólo una minoría de los encuestados (en general, se trataba de gente con trabajo estable fuera del barrio) apreciaba el disvalor de estos hechos. En ese contexto, existía una natural predisposición a cooperar con estos grupos delictivos organizados. Es más, la misma encuesta puso de manifiesto que uno de los hechos más desaprobados por ese colectivo era la delación. "Dortiba", como se le conoce en el lunfardo rioplatense al delator, es en ese ambiente sinónimo de lo peor. Lo expresado pone en evidencia la necesidad de un enfoque estructural de estos temas.

4. Sugerencias finales

1. Como hemos visto no hay forma de control que pueda penetrar la malla de estas apreciaciones sociales si no media una reformulación consensual de los roles de todos los individuos e instituciones involucradas en estos problemas (los marginales, los agentes del control formal y, fundamentalmente, la clase política).

Este enfoque "comunicativo" es la orientación de nuestros tiempos. Se trata

cial Cristiana, V. II, n. 3, Ed. Realidad, México, junio '92, p. 76 y ss.

(27) Ramirez Sorondo, Amilcar: "Droga y Sociedad", Revista Nueva Realidad, n. 6, Edit. Atenas, Bogotá, 1991, p. 15. Sobre el mismo tema: Comisión Andina de Juristas: "Coca, Cocaína y Narcotráfico. Laberinto en los Andes", Ed. Diego García-Sayan, Lima, 1989.

de establecer mecanismos que hagan posible una relación fluida y positiva entre todos los segmentos del control y la sociedad que genere actitudes favorables, el imprescindible clima de recíproca confianza y comprensión, colaboración mutua, mejor sincronización etc., ponderando con sensibilidad el modo en que los diversos grupos y subgrupos sociales perciben y valoran la actuación de las instituciones.

La conformación funcional de los grupos delictivos enquistados en el entramado social, prevaleciéndose de un estado de generalizada necesidad y asistencialismo redimensiona la utilidad de una estrategia comunitaria en la lucha contra esas formas desviadas con arraigo comunitario. Sólo con la coparticipación de grandes sectores de las comunidades involucradas con el problema puede disminuirse esa connivencia desviada y permanente fuente de alimentación y recambio de los cuadros del delito. Esto se percibe con palmaria claridad en el caso del segmento policial. En el estado actual de cosas el "villero" de Buenos Aires o el "favelado" de Río visualizan socialmente a la policía como un enemigo natural, como la fase visible de un *orden injusto y ajeno*.

2. Esa actitud francamente hostil o de negativa desconfianza solo podrá revertirse a través de un trabajoso proceso interactivo de conocimiento y apreciación de las necesidades mutuas, el que puede facilitarse por diferentes medios, entre otros:

— programas de psico-pedagogía comunitaria sobre los diversos núcleos de constatada incomunicación: el deber ser y límites de la función policial, sobre la complejidad de realizar en los hechos su cometido en un marco de garantías y vocación social etc. En tal sentido la responsabilidad de las instituciones educativas es enorme ya que deben abrir

el camino al entendimiento entre sociedad-policía desde la más tierna edad. Pero también la institución policial debe abrirse al conocimiento de la comunidad para que ésta pueda conocer su grado de compromiso y transparencia.

— políticas de transparencia informativa sobre la naturaleza de la función policial, los auténticos problemas que enfrenta esa institución y la propia sociedad. Los periodistas deben informar con responsabilidad sobre esos temas a fin de viabilizar esa comunicación. No se trata de censurar la crítica a las disfunciones policiales sino de fomentar la comunicación seria sobre la realidad del delito y su necesario control dentro del marco de la ley.

— implementando servicios profesionales socialmente integrados en el sentido de "en" y "para" la comunidad (ej.: ubicando delegados de la policía como miembros permanentes en las diferentes comisiones o asociaciones de moradores, e involucrando a sectores especializados del instituto en tareas de mediación en conflictos acotados e instancias de resolución alternativa pre-administrativa etc.).

— como contracara de lo anterior: absteniéndose de emplear a la policía como fuerza exclusivamente represora en conflictos de naturaleza gremial o vinculados a la sensibilidad popular, los que pueden ser tutoriados a partir de la referida acción mediadora o composicional del instituto, desde otros sectores institucionales o aún desde el interior del mismo colectivo con prescindencia de toda autoridad.

— finalmente a través de otros programas de apoyatura que denuncien un compromiso cierto del sector policial con los intereses generales (servicios de prevención educativa, sanitaria, familiar, colaboración con iniciativas comunitarias de tipo social y recreativo; estímulo y apoyo a las actividades

deportivas etc.). Mecanismos lo suficientemente explícito como para provocar un mínimo de comprensión y respeto mutuo.

3. Se trata, en definitiva, de procesar un cambio de raíz "vivencial". Los integrantes del colectivo reformularán su imagen de la policía, así como de otros sectores involucrados en el control formal, en la medida en que perciban directamente, también de su parte, un cambio en la actitud profesional. Bien señala García Pablos "En vano tratará de cumplir su cometido, si la comunidad — con razón o sin ella — ven en la policía un poder autónomo e incontrolado, ajeno y distante de las reales exigencias sociales. La incomunicación produce

aislamiento, soledad, incomprensión y rechazo".²⁸

No estamos sugiriendo de un mero emprendimiento de "marketing" del sistema, sino algo mucho más profundo: redefinir el rol de los diferentes segmentos del control social en el contexto de una sociedad plural y democrática y simultáneamente facilitar su comprensión dentro del colectivo en el cual éstos actúan, incorporando una perspectiva "comunicacional" de base estructural al análisis científico de los mecanismos idóneos para viabilizar un incremento racional en la eficiencia del combate a las formas más graves de delincuencia.

(28) García Pablos de Molina, Antonio: "Policía y Criminalidad" op. cit. ut supra.