
Capítulo 1

Abordaje y contextualización del delito de secuestro en Argentina

1. Introducción

En los tres últimos años, y como venía sucediendo desde fines de la década anterior, la problemática de la inseguridad en la Argentina continuó acentuándose de manera notoria. Al igual que en otros países, la sensación de inseguridad frente al crimen¹ sólo es susceptible de compararse con el temor generado por el desempleo y la exclusión social.² Sin embargo, la centralidad que adquirió este tema en la agenda pública y gubernamental no tuvo necesariamente su origen en un aumento general de la criminalidad, sino que una serie de secuestros extorsivos —que contó con una amplia cobertura mediática— actuó como el gran disparador de la cuestión.

En este contexto, y mientras la percepción de inseguridad frente al crimen continuaba incrementándose, la reforma del sistema de justicia devino una cuestión crucial en el debate público. Si bien, antes del “auge de los secuestros” algunas iniciativas en esta dirección comenzaban a hacerse efectivas —sobre todo en lo concerniente a la instauración de un sistema de designación de magistrados con consulta previa a la sociedad civil, cuyos primeros frutos dieron lugar a la recomposición de la Corte Suprema—,³ las demandas de seguridad pública deter-

1 Al respecto, el comportamiento de la percepción de inseguridad en la ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires se encuentra asentada en la encuesta de victimización (año 2003) efectuada por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia —disponible en <www.polcrimjus.gov.ar>.

2 Diversas encuestas de opinión divulgadas por los principales medios gráficos han destacado recurrentemente que la población todavía “incluida” padece el temor de la eventual pérdida de su trabajo, de la pobreza y de la marginalidad.

3 Decreto 222/03. Asimismo, el decreto 588/03 estableció similares normas para la justicia federal y nacional, el Ministerio Público y la Defensa Pública. Refiriéndose a este proceso, el capítulo II del Informe anual 2004 del CELS señala que ambos decretos “[...] abrieron un nuevo espacio de participación ciudadana en el procedimiento de designación de magistrados, fijaron criterios objetivos para determinar la idoneidad moral y técnica de los candidatos, y consagraron el principio de equilibrio de género como objetivo a alcanzar en la composición del sistema judicial”.

minaron una reorientación fundamental en el abordaje de la reforma del sistema de justicia.

Dentro de los diversos actores que integran el sistema de justicia, el Ministerio Público Fiscal, en virtud de su rol de promotor de la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, ha venido enfrentando uno de sus más grandes desafíos: *lograr un acercamiento a la comunidad que le permita constituirse en su interlocutor cotidiano y alcanzar la efectiva defensa de aquellos intereses que se le han puesto en guarda*. De este modo, y frente al imperativo de brindar respuestas rápidas y eficientes, nuestra institución —en aras de su modernización y del *aggiornamento* frente a ciertos tipos de delitos caracterizados por su alto grado de complejidad— ha profundizado en los últimos años una tendencia creciente a la especialización de unidades funcionales.⁴ Entre ellas, en agosto del año 2003 se concretó la creación de la Unidad Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos,⁵ respondiendo a la relevancia inusitada y apremiante que adquiriría en estos casos la actuación de la justicia, siempre acontecidos en escenarios de intensa angustia de víctimas y familiares, en los cuales el desamparo obra como un fenómeno colectivo que afecta a toda la comunidad.

Más allá de medidas concretas puestas en funcionamiento desde distintos ámbitos institucionales, mucho se ha debatido y especulado en torno a la problemática del secuestro. Sin embargo, la falta de información certera y actualizada para establecer un diagnóstico fidedigno ha constituido uno de los principales escollos con que se han enfrentado los diversos operadores estatales. De este modo, la planificación en abstracto —sin un asidero real y meramente basada en suposiciones— ha tendido a generar acciones imprecisas y erráticas imposibles de sostener en el mediano y largo plazo.

En este sentido, en lo que hace a la cuestión estadística, este estudio toma como universo de análisis la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, en el período que abarca desde enero del año 2000 hasta el primer semestre del año 2005, y tiene por objetivo proporcionar datos numéricamente fiables sobre la evolución del fenómeno del secuestro de personas. Creemos que ningún sistema de segu-

4 Las unidades especializadas creadas a partir del año 2000 han sido: la Unidad Fiscal de Investigaciones de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO) —en convenio con la AFIP— por resolución PGN 23/00; la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos Relativos a la Seguridad Social (UFISES) —en convenio con la ANSES—, por resolución PGN 33/02; la Unidad de Asistencia para Causas por Violaciones a los Derechos Humanos durante el Terrorismo de Estado, por resolución PGN 163/04; la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos Relativos al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados —en convenio con esta institución y especialmente con relación al PAMI—, por resolución PGN 164/04; la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos Relativos a las Armas de Fuego —en convenio con el RENAR—, por resolución PGN 1/05; la Unidad de Apoyo Fiscal para la Investigación de Delitos Complejos en Materia de Drogas y Crimen Organizado (UFIDRO) —en convenio con el Ministerio del Interior de la Nación—, por resolución PGN 19/05, la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra la Integridad Sexual, Trata de Personas y Prostitución Infantil (UFI-Integridad Sexual) —mediante un acuerdo complementario de cooperación con el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires—, por resolución PGN 63/05.

5 Resolución PGN 60/03.

ridad podrá contar con una evaluación seria de resultados, sin el desarrollo de información confiable sobre el desarrollo de la criminalidad y el desempeño de las instituciones involucradas en la problemática.

Albergamos la expectativa de que la información aquí presentada obre como un aporte para establecer un panorama más claro y objetivo en lo concerniente a esta compleja problemática, no sólo para los integrantes de este Ministerio Público, sino también para los restantes actores estatales involucrados en la elaboración y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y persecución penal. No obstante, no desconocemos que nuestro objeto de estudio sólo constituye la punta de un iceberg, una de las tantas manifestaciones visibles de un proceso de más vasto alcance, emparentado con el surgimiento de tensiones propias de la evolución de sociedades cada vez más complejas. Por ello, de modo manifiesto deseamos efectuar dos aclaraciones.

En primer término, resulta prudente destacar que nuestro estudio sobre la temática del secuestro no lleva implícita la creencia reduccionista de que se trata de uno de los principales problemas de la Argentina, como parecía sugerirse desde el mensaje difundido por ciertos medios de comunicación, opacando el hecho de que otras modalidades delictivas —tales como la infracción de las leyes laborales, la corrupción, la evasión impositiva, la contaminación del medio ambiente, el tráfico internacional de estupefacientes y la violencia policial, entre otros— representan problemas de fundamental importancia.

En segundo término, nuestro tratamiento de la problemática se inscribe en un fenómeno más amplio: el de la complejidad del sistema de seguridad. De este modo, y en el marco de una relación causal, los secuestros en sus distintas modalidades —tal como fueron manifestándose en nuestro país— representan una de las tantas consecuencias de la marcada complejización del sistema de seguridad, y no pueden ser analíticamente escindidos de éste. Cualquier intento explicativo que intente transgredir esta premisa básica resultará estéril, dado que en virtud del carácter multidimensional de la problemática de la inseguridad no existe un único problema de seguridad sino, por el contrario, un conjunto de conflictos vinculados entre sí que luego generan una situación de inseguridad.

Sentado todo ello, este estudio pretende brindar un marco de referencia que ponga blanco sobre negro, en una cuestión tan sensible como los secuestros extorsivos y las diversas estrategias que en el ámbito local y regional se han ensayado para morigerar los efectos de una nueva manifestación criminal, que pareciera transformarse en la expresión común de una peculiar forma de criminalidad urbana.

6 Cabe aclarar que esto no fue lo que aconteció durante los últimos dos años, durante los cuales se ha registrado una leve disminución de los hechos delictivos en general. En este sentido, según datos de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, la evolución de las tasas de delitos de todo el país (sobre el total de hechos delictivos y cada 100.000 habitantes) fue de 3.697 para el año 2002, 3.504 para el 2003, y 3430 para el 2004. Cf. <www.polcrim.jus.gov.ar/snic.htm>. Sin embargo, creemos que en el tipo de representaciones del delito que construyen los ciudadanos, no ha incidido tanto el aumento de los delitos sino la violencia que evidenciaron algunas manifestaciones delictivas, muchas veces adjudicada al hecho de ser ejecutadas por “delincuentes *amateurs*” o que “actúan bajo los efectos de estupefacientes”.

2. Un breve abordaje sociológico de la problemática de la inseguridad

En nuestro país, la sensación de inseguridad frente al delito ha venido incrementándose notablemente, íntimamente vinculada en un primer momento, y sobre todo durante los años noventa, al aumento de los delitos contra la propiedad⁶ y, de modo más reciente, a la posibilidad de secuestro de las personas.⁷ Este tema sobrepasó el umbral de tolerancia social, al sucederse una serie de hechos que demostraron un plus exagerado de violencia y sadismo, como por ejemplo ocurrió frente a los casos de amputación de miembros para mortificar a los familiares de las víctimas, o los supuestos de muerte del secuestrado aun luego de abonado el rescate. Por tanto, la aplicación de este tipo de violencia actuó acrecentando la preocupación de la ciudadanía, en virtud de que configura un tipo de criminalidad espectacular, notablemente visible, de efectos tangibles e inmediatos sobre las víctimas, y que resultó objeto del más contundente rechazo moral y social.

A la vez, la construcción mediática de la cuestión criminal —que retomaremos más adelante— ha agravado aún más el panorama.

Cabe señalar que hemos querido poner de relieve este aspecto “subjetivo” del fenómeno de la inseguridad ciudadana, porque encarna un elemento de vital importancia para la comprensión integral de la temática. Una herramienta que facilita el abordaje de este aspecto la constituyen las encuestas sobre la percepción de los problemas públicos, habitualmente citadas en los medios de comunicación, ya que proporcionan información adicional que aunque no informe sobre el aumento o el descenso de los niveles de criminalidad, puede ilustrarnos acerca de cómo se posiciona la sociedad en relación con el tema.

En este sentido, en abril de 2004, pocos días después del asesinato de Axel Blumberg,⁸ los resultados de una encuesta de opinión pública efectuados por una consultora privada⁹ en los principales centros urbanos del país, indicaron que la desocupación, la inseguridad y la corrupción eran los principales problemas —en ese orden de importancia— que afectaban a la Argentina. En relación con noviembre de 2003, fue superior el porcentaje de la población que mencionó la inseguridad, pasando de ser el tercer problema más mencionado al segundo lugar. Asimismo pudo determinarse que, de acuerdo con la zona de residencia de los entrevistados, se evidenciaban percepciones diferentes respecto del grado de gravedad de la inseguridad: mientras que para 23,8% de los habitantes del conurbano bonaerense la inseguridad representaba el prin-

7 Si bien en la legislación argentina el secuestro se encuentra tipificado en el título VI “Delitos contra la propiedad”, del Código Penal, constituye también, como se planteará más adelante, un delito que afecta la libertad e integridad personal de los individuos.

8 Axel Damián Blumberg, un joven de 23 años, fue secuestrado en marzo de 2004 y asesinado en la zona norte del gran Buenos Aires, el 30 del mismo año.

9 Informe de prensa de abril de 2004 de la consultora Catterberg y Asociados. Esta encuesta de opinión tomó como universo a una población mayor de 18 años, sobre 800 casos relevados en la ciudad de Buenos Aires, el gran Buenos Aires, gran Córdoba, gran Rosario, gran Mendoza y gran Tucumán.

cial problema de la Argentina, sólo lo era para 9,8% de los habitantes del interior, y en la ciudad de Buenos Aires el problema era mencionado por 17,4% de los residentes.

A primera vista no resulta fácil discernir si esta sensación de amenaza latente que pareciera envolver a amplios estratos de la población, y que atraviesa los distintos segmentos de clase, se relaciona directamente con el crecimiento real del delito, ya que se trata de dos procesos vinculados pero cuyas dinámicas actúan con autonomía. Algunas respuestas a este interrogante han sido esgrimidas desde el terreno de las ciencias sociales y colocan el énfasis explicativo en distintos factores.

2.1. La percepción social de inseguridad frente al delito: intentos explicativos

Frente al escenario de una sociedad crecientemente atemorizada cabe preguntarse por qué si siempre se cometieron delitos en la Argentina —y el temor asociado a ellos siempre estuvo presente— esta sensación de inseguridad se encuentra tan ampliamente extendida y acompañada por la certeza casi inexorable de que todos podemos resultar víctimas potenciales del delito.

Por un lado, algunos autores han propiciado una explicación que vincula inseguridad económica —asociada a la desestructuración del mundo del trabajo en las sociedades modernas— e inseguridad civil. En palabras del sociólogo argentino Gabriel Kessler,¹⁰

[...] inseguridad económica e inseguridad civil dominan hoy los miedos de distintas sociedades: una y otra parecen retroalimentarse como diferenciarse; mientras que la primera tiene un alcance palpable en mayor o menor medida en el conjunto de la población, la segunda actúa como una amenaza, como un fantasma que impacta en la subjetividad y en las acciones.¹¹

Asimismo, no estaríamos ante hechos de exclusivo carácter local, ya que en gran cantidad de países el sentimiento de inseguridad se extendió paralelamente a las transformaciones y crisis del mundo del trabajo posfordista. Por lo tanto, la novedad del fenómeno de la inseguridad civil —que siempre existió— estaría dada porque en la actualidad se desarrolla en un contexto —antes ausente— de baja estructuración del mundo del trabajo, en el que la desaparición de ciertas coordenadas integradoras actuaría facilitando las representaciones polarizadas y simplificando las causas de los comportamientos delictivos.

Por otro lado, posturas complementarias al postulado anterior han privilegiado en su análisis el problema generado por la crisis general del Estado, y su profunda y traumática reestructuración en las últimas dos décadas, como un factor determinante que gravita sobre el incremento de la inseguridad subjetiva, producida por

10 Gabriel Kessler se doctoró en Sociología en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS). Es investigador del CONICET, profesor de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), de la Maestría en Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés y del Doctorado IDES-UNGS.

11 Gabriel Kessler, *Sociología del delito amateur*, p. 10.

factores más complejos de mensurar que el incremento de los hechos delictivos. La transición de un Estado benefactor, particularmente activo en la promoción y defensa de los procesos de desarrollo social, a un modelo de Estado mínimo, incapaz de atender en forma satisfactoria los principales problemas sociales que afectan directamente a las sociedades contemporáneas —tales como la educación, la salud, el empleo, etcétera— parecería haber determinado la pérdida de certidumbres para vastos sectores sociales.¹² Esto se evidencia concretamente en dos frentes.

En primer término, resulta claro que el período de estabilidad democrática inaugurado en 1983 no pudo lograr un fortalecimiento completo de las instituciones y, adicionalmente, en el transcurso de los últimos años ha venido agudizándose la crisis de legitimidad de las instituciones que conforman el aparato del Estado,¹³ proceso que se evidencia en su rechazo o distanciamiento por la sociedad civil. Y en un contexto de generalizado descrédito institucional deviene una consecuencia lógica que la ciudadanía acreciente su sensación de indefensión y vulnerabilidad frente al delito.

En segundo término, y tal como sostiene Guillermo O'Donnell,¹⁴ es un error reducir el concepto de Estado a su aparato burocrático, ya que en la medida en que la mayor parte del derecho formalmente vigente en un territorio es promulgado y respaldado por el Estado, y que las instituciones estatales mismas deben actuar de acuerdo con reglas legales, es preciso reconocer que el sistema legal también es una parte constitutiva del Estado.¹⁵

Por ello, la parte del Estado encarnada en el sistema legal, “[...] penetra y estructura a la sociedad, proveyendo un elemento básico de estabilidad a las relaciones sociales”.¹⁶

12 Otros autores llegan aún más lejos en las consecuencias del accionar del “Estado mínimo” postulando que la ausencia del Estado económico y el debilitamiento del Estado social traen aparejados la glorificación del “Estado penal”, quien actuaría como un mecanismo de control social sobre las masas desfavorecidas. Ello también implicaría la priorización estatal de una noción de *seguridad* estrechamente definida en términos físicos, por sobre una concepción más integral del término que contemple también otras dimensiones tales como los *riesgos de vida* (salarial, social, médico, educativo, etc.). Para un análisis detallado de este punto véase Loïc Wacquant, *Las cárceles de la miseria*.

13 En especial, la reacción ante la crisis política y económica desatada en diciembre del 2001 ha sido interpretada por muchos como un quiebre en las reglas de juego del sistema político y en la orientación de las políticas económicas. Más allá de la validez de estas afirmaciones, creemos que sí puede sostenerse con cierto grado de certeza que la crisis consolidó ciertos cambios que venían gestándose con antelación en el terreno de las ideas, las corrientes de opinión y las creencias colectivas, tanto de los ciudadanos como de las elites de poder. Y aunque este cambio de humor social no implicó de ningún modo el descrédito del régimen democrático, sí significó un agudo desprestigio de las instituciones, de sus actores centrales y el cuestionamiento de ciertas prácticas históricamente reproducidas.

14 Guillermo O'Donnell es, dentro de la disciplina de las ciencias sociales, uno de los científicos argentinos y latinoamericanos más reconocidos mundialmente. Se doctoró en la Universidad de Yale y fue director académico del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, entre 1982 y 1997. Ha publicado una extensa bibliografía principalmente referida a las instituciones políticas, a los regímenes autoritarios y a las transiciones a la democracia. Entre 1988 y 1991 presidió la International Political Science Association (IPSA) y recibió el título de profesor honoris causa de la Universidad de Buenos Aires.

15 Guillermo O'Donnell, “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 319.

16 *Ibidem*.

Sin embargo, como señala este autor, en muchos países de América Latina el alcance del Estado legal es limitado y altamente heterogéneo en lo concerniente a la expansión de la legalidad y su eficacia. De este modo, el Estado burocrático puede tener una presencia contundente (encarnada en sus edificios y funcionarios) combinada con un Estado legal débil, en el que las leyes formalmente vigentes son aplicadas de modo intermitente y diferencial.

La cuestión básica que surge de este análisis es que en un orden democrático que funcione apropiadamente la legalidad debe ser universalista, lo que implicaría que, independientemente de su posición en la sociedad, cualquiera puede invocarla con éxito. En este sentido es que la efectividad del imperio de la ley parte de dos supuestos básicos: certidumbre y *accountability* (controles recíprocos entre las instituciones del Estado).

En relación con nuestro punto central de interés, la percepción social de inseguridad, el problema radica en que los ciudadanos no piensan el sistema de justicia como una fuente de certidumbres sino que, por el contrario, lo perciben como demasiado distante, engorroso, caro, lento y discrecional en su aplicación. Y, por lo tanto, su función básica de instrumento estabilizador de las relaciones sociales queda desdibujado.

Por ello, en un escenario de relaciones sociales cada vez más complejas, hoy más que nunca es necesario propiciar la adhesión a normas justas y eficientes que combatan la discrecionalidad en el uso del poder, como antídoto a expresiones vinculadas a la anomia y el abuso de poder. Y nada de esto será posible sin la consolidación y el fortalecimiento de nuestras instituciones y del “Estado legal”.

2.2. El rol de los medios de comunicación en el incremento de la percepción social de inseguridad

Un factor que ha impactado de modo concreto sobre la percepción social de inseguridad frente al delito, ha sido el tipo de construcción mediática de la cuestión criminal.¹⁷ Ella no sólo ha dificultado una lectura ajustada de este fenómeno, sino que por lo general lleva consigo ciertas implicancias políticas e ideológicas. La escalada de esta creencia bastante extendida, y que podría sintetizarse bajo la denominación de “miedo al crimen”, además de crear auténticos estados de pánico entre la población (en muchas oportunidades exagerados), ha dado lugar a planteamientos y conclusiones simplistas, poco rigurosas y muchas veces equivocadas.

17 Un caso concreto, que ilustra acerca de cómo los medios de comunicación pueden contribuir potencialmente a moldear la opinión pública, está dado por las conclusiones del informe elaborado por la Comisión Investigadora de Procedimientos Policiales Fraguados de la Procuración General de la Nación, en la que pudo probarse que, en el marco de una serie de falsos operativos montados por agentes de la Policía Federal, los medios de prensa eran convocados inmediatamente al lugar de los arrestos con la finalidad de transmitir a la opinión pública una sensación de “eficiencia policial”. Adicionalmente, de este modo se contribuía a profundizar en el imaginario social una particular y estereotipada visión de los “delincuentes”, que siempre resultaban ser personas inocentes de baja condición social, escasa capacidad de reacción y alta exposición y vulnerabilidad frente al sistema penal.

En nuestro país, desde el retorno a la democracia los medios de comunicación social se han erigido como un actor central en la vida política nacional. Mientras que con anterioridad los partidos políticos, los sindicatos y los movimientos sociales monopolizaban esta esfera, hoy en día los medios han ganado un espacio legítimo por la sociedad, que los faculta a intervenir sin demasiados cuestionamientos. En efecto, la prensa escrita —y particularmente las imágenes mediáticas— poseen la capacidad de forjar la percepción colectiva acerca de un determinado problema y, ante la difusión casi continua de las crudas y dolorosas imágenes del entorno familiar de las víctimas de secuestro, el poder del miedo se acentúa.

En el modo de presentación de los hechos, la frecuencia e intensidad de su cobertura y la forma de informar los actos delictivos en general —y el secuestro, en particular— es donde los medios de comunicación adquieren un acentuado protagonismo.¹⁸ De este modo, la paradoja que implica el exacerbado temor a ser víctima de secuestro (lo cual no implica negar su gravedad ni su crecimiento exponencial en determinados períodos), un delito que resulta cuantitativamente insignificante —e infrecuente— si se lo compara con otros, podría interpretarse en consonancia a que es el tipo de delito lo que afecta marcadamente la sensibilidad social.¹⁹ A ello van indudablemente unidas la construcción mediática de la cuestión y la priorización en su agenda de determinadas problemáticas.²⁰

A fin de ilustrar esta cuestión, se presenta a continuación una comparación numérica de cinco delitos —entre los que se encuentra el secuestro— tanto en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, como del interior del país. Aunque no desconocemos que en el caso del secuestro, y en virtud del tipo de infracción, la cantidad de delitos iniciados podría ocultar la llamada “cifra negra de la criminalidad”, no es menos cierto que otros delitos pueden adolecer del mismo defecto, dado que esta subdeclaración frente a los diversos operadores suele originarse en función de una combinación de factores, entre los que se

18 En consonancia con ello, el *índice de seguridad ciudadana* (ISC), un indicador creado por la Consultora Catterberg y Asociados con el objetivo de desarrollar una metodología para observar la evolución de la situación social en relación con la seguridad, ha verificado una importante reacción ante la ocurrencia de casos de secuestros que captan la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública. Por ejemplo, la medición correspondiente al ISC del mes de noviembre de 2004 manifestó un aumento de 13,9% en la sensación de seguridad con respecto al mes anterior. Esta importante ascensión puede ser explicada en función de haber sido la primera medición del índice desde la resolución exitosa del secuestro de Patricia Nine, quien había sido liberada el 23 de octubre tras 25 días de cautiverio. Igual sensibilidad había demostrado el índice ante casos de similar repercusión mediática: en abril de 2004, luego del asesinato de Axel Blumberg, el 23 de marzo del mismo año, el ISC disminuyó 9,5% con respecto al mes de marzo. Esto indicaría que el ISC, y por ende la sensación de seguridad, desciende abruptamente cuando los casos de secuestro más resonantes culminan de un modo trágico, y asciende cuando poseen una resolución exitosa.

19 La encuesta realizada por Graciela Römer durante el mes de octubre de 2004, vinculada al crecimiento de la sensación de inseguridad en la población, revela que 22% de los habitantes del área metropolitana creían “muy probable o bastante probable” ser víctimas de un secuestro (citada por Gerardo Young: “Delitos violentos: se denuncian 143 por hora”, en el diario Clarín del 19 de diciembre de 2004).

20 Como se verá en los cuadros que se presentan a continuación, tanto en el interior del país como en la ciudad de Buenos Aires se presentan otros delitos de diferente naturaleza al caso del secuestro que, aunque resultan numéricamente significativos, no han dado lugar a una cobertura constante y amplia de los medios de comunicación.

cuentan la eficacia de la policía y el sistema judicial, y la confianza de la población en las instituciones.²¹

Cuadro 1. Casos iniciados según concepto en el interior del país en el período 2002-2004*

Casos iniciados	Año		
	2002	2003	2004
Estafas y defraudaciones en perjuicio de la administración pública	1.381	1.821	1.418
Incumplimiento de deberes de funcionario público	377	264	187
Secuestro extorsivo	211	407	301
Infracciones a la ley n° 23737 (de estupefacientes)	11.571	12.507	13.304
Evasión tributaria	874	1.506	867

Fuente: Ministerio Público Fiscal.

* Comprende el conurbano bonaerense y toda la jurisdicción federal del interior del país.

Cuadro 2. Casos iniciados según concepto en la ciudad de Buenos Aires en el período 2002-2004*

Casos iniciados	Año		
	2002	2003	2004
Estafas y defraudaciones en perjuicio de la administración pública	478	332	866
Incumplimiento de deberes de funcionario público	314	383	393
Secuestro extorsivo	73	62	71
Infracciones a la ley n° 23737 (de estupefacientes)	10.897	11.003	9.379
Evasión tributaria	564	452	120

Fuente: Ministerio Público Fiscal.

* Comprende el conurbano bonaerense y toda la jurisdicción federal del interior del país.

También en relación con el papel de los medios de comunicación durante la cobertura de los casos de secuestro, otra cuestión que estuvo presente fue el manejo irresponsable de la información —por algunos medios— en situaciones en que la vida de una persona se encontraba en juego, así como también la eventual interferencia con la labor investigativa requerida por este tipo de casos. Por ello, y como una medida tendiente a superar este obstáculo, es que desde el Ministerio Público Fiscal se decidió la organización de una reunión de trabajo con los principales medios de comunicación,

[...] a efectos de elaborar la estrategia comunicacional más adecuada para que la información que se divulgue públicamente no obstaculice o ponga en peligro la vida de las personas involucradas o el éxito de la investigación.²²

Debe destacarse que, hasta el momento, esta iniciativa ha suscitado una favorable reacción de la mayoría de los medios de comunicación.

21 Cabe aclarar que existen ciertos delitos cuyo registro o entrada al sistema no se vincula estrictamente con este aspecto de “denuncia voluntaria”, sino que tienen más que ver con la “visibilidad del cuerpo del delito”. Tal es el caso de los homicidios.

22 Resolución PGN 116/04. La tarea fue llevada a cabo por la Unidad Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos (UFASE), a cargo del doctor Alberto Gentili, y por la Oficina de Prensa de la Procuración General de la Nación, a cargo del señor Mariano Gondar.

Finalmente, nuestra opinión es que si bien al momento del diseño de una política de seguridad la percepción de inseguridad debería ser un elemento importante a tener en cuenta, ello tendría que instrumentarse luego de haber efectuado una clara distinción analítica —posteriormente reflejada en lo operativo— entre las dimensiones objetiva y subjetiva del fenómeno. En caso contrario, esto es, trabajando principalmente sobre las percepciones sociales, cualquier política de seguridad estará sobreexpuesta al riesgo de resultar errática y altamente ineficiente.

2.3. Impacto de la crisis de seguridad sobre la cultura y los hábitos de la sociedad

La expansión de la sensación creciente de inseguridad ha desencadenado una serie de efectos que se reflejan en los hábitos de la sociedad y que conducen a la formulación de un interrogante obligado: ¿qué transformaciones han comenzado a evidenciarse en nuestro país en lo que refiere a la práctica de ciertos hábitos y en las relaciones con las instituciones gubernamentales? Sucintamente, pondremos de relieve las manifestaciones más visibles, a nuestro entender, de estos aspectos.

En primer término pueden mencionarse las *acciones emprendidas en conjunción con la esfera privada*. En este sentido, el temor a ser víctima del delito —unido a la percepción generalizada de una insuficiente intervención estatal— ha estimulado el auge de la seguridad privada.

El agudo incremento de la desigualdad, producido como consecuencia de la crisis económica de los últimos años, encuentra su correlato en una redefinición del espacio urbano, donde los sectores de alto poder adquisitivo tienden a refugiarse en la periferia de las ciudades —en barrios cerrados o *countries*, con sistemas de seguridad privados,²³ y los segmentos pauperizados permanecen en zonas de mayor vulnerabilidad.

Consecuentemente, un nuevo paisaje urbano de marcados contrastes va moldeándose en un espacio en el que coexisten a escasa distancia la riqueza y la pobreza más extremas. Tal como sostiene la socióloga Maristella Svampa (2002, p. 94):

[...] en un contexto de notorio aumento de las desigualdades sociales y frente a la deserción del Estado y el vaciamiento de las instituciones públicas, se fueron desarrollando nuevos mecanismos de regulación, que encontraron expansión en la proliferación de formas privatizadas de la seguridad y de la integración social.²⁴

23 Estos sistemas de seguridad privada suelen contar con la presencia de una guardia armada, rodean los terrenos con un alambre perimetral y, en algunos casos, se encuentran separados del “afuera” por altos muros.

24 Svampa señala que este proceso de reconfiguración entre lo público y lo privado fue registrándose desde fines de los setenta y alcanzó su punto máximo en la década menemista, durante la cual la desregulación, la privatización y la autorregulación fueron los tres ejes que vertebraron las nuevas prácticas sociales. Y, desde el lado de los “ganadores”, nada ilustra mejor esta dinámica privatizadora (que fue la que se impuso entre estos estratos) que el proceso de suburbanización desatado mediante la expansión de barrios privados y *countries*, inaugurando un estilo de vida que combinaba un marco estricto de seguridad con el contacto con el “verde”. Véase Maristella Svampa, “Las nuevas urbanizaciones privadas: sociabilidad y socialización” en *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Biblos, 2002.

Desde este punto de vista, la dicotomía planteada tendería a propiciar el agudo debilitamiento de un ya endeble tejido social, que actuaría como un caldo de cultivo para la instalación de las variadas manifestaciones de violencia urbana.

Otro elemento destacable en lo referido al mercado de la seguridad privada es que la ausencia de normativas claras y precisas que regulen el crecimiento y expansión de esta, ha devenido en un desarrollo bastante caótico, y ello ha redundado en el quiebre del monopolio estatal de la provisión de seguridad pública.

En segundo término, y en el *ámbito de lo público no estatal*, el mayor grado de organización de la sociedad civil (aunque sólo circunscripto a ciertas zonas), se ve reflejado en algunas respuestas vecinales para monitorear los barrios, tales como los “corredores” por los que los chicos van y vuelven de la escuela.²⁵

En tercer término, y en el menos perceptible *terreno de los gestos individuales*, como respuesta a la estimación ampliamente difundida de que la delincuencia aumenta sin cesar, el país, la ciudad, el barrio, la calle y el propio hogar devienen inseguros, y los ciudadanos tienden a mantenerse alejados de ciertas zonas *hostiles*.²⁶ Esta constante percepción de inseguridad pone de manifiesto la gradual desaparición de uno de los modelos de socialización existente, aquel fundado en la sociabilidad barrial y la frecuentación de espacios públicos, típicos lugares de encuentro entre diferentes categorías sociales. No obstante, y en virtud de que la calle continúa constituyendo una zona de convivencia obligatoria, se ponen en práctica tácticas y maniobras para distraer y engañar *al otro*. De este modo, los patrones de consumo de ciertos sectores sociales también se han modificado sustancialmente, actuando en detrimento de bienes suntuarios específicos tales como determinadas marcas de automóviles, joyas demasiado vistosas y ciertos tipos de indumentaria. Como estrategia preventiva se ha impuesto una estética más despojada, resultante de una convicción que apunta a *pasar desapercibido* y no hacer ostensible la propia capacidad adquisitiva.

Más ampliamente puede decirse que, sin lugar a dudas, los cambios de conducta destinados a *protegerse* afectan de manera definitiva la calidad de vida de la población, ya sea en el plano psicológico —plasmados en los sentimientos de soledad, angustia, abandono—, como en el plano social —reflejado en la mayor desconfianza hacia el *otro*—, además de contribuir al reforzamiento de visiones estereotipadas de la criminalidad y del delincuente, que actúan en detrimento de distintos canales de solidaridad social.

25 El desarrollo de esta iniciativa preventiva, que nació en el seno de la sociedad civil, ha sido en algunos casos fortalecida y acompañada por las instituciones gubernamentales. Un ejemplo de ello es el Programa “Escuelas seguras, senderos seguros” llevado a cabo en la ciudad de Buenos Aires, en el que participan la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito, la Secretaría de Educación y coordinadores comunitarios con funciones en los CGP. El programa involucra a 126 escuelas y, aproximadamente, a 68.000 alumnos (disposición DGRSPD n° 6/004, publicada en el boletín oficial de la CBA el 12/11/04).

26 En este sentido, el ya mencionado *índice de seguridad ciudadana* (ISC) revela que, en abril de 2004, 68% de los entrevistados en la ciudad de Buenos Aires manifestó haber cambiado sus hábitos de vida en el último año (salir menos a la noche, no caminar por ciertas zonas, poner rejas o alarmas en sus casas, etc.) por temor a ser víctimas de algún delito.

Adicionalmente, la combinación entre el generalizado descrédito de la institución policial —que cuenta entre sus integrantes a sujetos sospechados de participar en secuestros— y el temor, ha impulsado a algunas personas a armarse. Esta preocupante tendencia a la *justicia por mano propia* evidencia el relajamiento del monopolio estatal de la violencia legítima, y pone de relieve una situación en la que, eventualmente, la supervivencia podría depender de la capacidad del individuo para mantener su reputación por medio del despliegue de una *amenaza creíble de violencia*, proceso que pone en peligro el desarrollo de una sociedad democrática y lesiona claramente las garantías del Estado de derecho.

Cabe señalar que, en respuesta a la grave incidencia que posee el control del flujo ilegal de armas y municiones en la persecución de hechos violentos, mediante una iniciativa conjunta del Ministerio Público Fiscal y el Registro Nacional de Armas (RENAR) fue creada la Unidad Fiscal para la investigación de delitos cometidos en el ámbito de control de este último organismo.²⁷ El Ministerio Público, a través de la investigación exhaustiva y la eventual presentación y seguimiento de todas aquellas acciones u omisiones vinculadas con las actividades que la ley encomienda al RENAR, ha buscado ampliar las herramientas de persecución penal, partiendo del entendimiento de que, en esta delicada coyuntura, la optimización de resultados sólo será posible por medio de la acción coordinada de ambas instituciones en las tareas de investigación preventiva y judicial. No obstante, entendemos que esta iniciativa de control y regulación del flujo de armas debería completarse con medidas propiciadas desde otros organismos de gobierno, tales como campañas públicas de concientización que propicien la reducción del uso y el desarme de la población.

En cuarto y último término, y en lo concerniente a la *esfera de relaciones Estado-sociedad*, amplios sectores se han movilizado activamente exigiendo a las autoridades públicas más severidad en su intervención, a través del fortalecimiento de la acción policial, mayor rigor en las sentencias judiciales e incremento de las penalidades.²⁸ Este aspecto pone manifiestamente de relieve la tensión entre la ampliación de la respuesta punitiva del Estado y los principios democráticos en que se sustenta el Estado de derecho.

La acción de otros sectores, por el contrario, ha recalcado la importancia de la instalación de un modelo alternativo al anterior, basado en una intervención esta-

27 Res. PGN n°1/05.

28 Como desarrollamos a continuación, ello no implica que sostengamos la existencia de una posición monolítica de consenso con respecto al *endurecimiento de las penas* (representada principalmente por los puntos contenidos en el petitorio efectuado por Juan Carlos Blumberg). Otros sectores de la sociedad han manifestado enérgicamente su rechazo y desconfianza a este tipo de soluciones. En este sentido, el informe de prensa de abril de 2004 elaborado por Catterberg y Asociados, muestra sugestivamente que, si bien 82,4% de la población dijo estar de acuerdo con el petitorio realizado por el padre de Axel Blumberg, cuando se preguntaba *cuál era el método más eficaz para combatir la delincuencia existente* en ese momento, la respuesta principal era la de desarticular la relación entre delincuentes, policías y políticos corruptos (34,8% de las menciones). En segundo lugar, la gente respondía en alusión a la necesidad de una mejora en las condiciones económicas y sociales (25,7%) y, en tercer lugar, aumentar y hacer más severas las penas (24%).

tal activa en lo concerniente a la seguridad, sin que ello implique un cercenamiento de los derechos.²⁹ Esta postura concentra su crítica en un profundo cuestionamiento a las políticas de “mano dura” desarrolladas por algunas figuras políticas y personalidades públicas, y alientan la discusión abierta de una serie de políticas públicas que determinen la falacia de la ecuación que pregonan: “a mayor violencia, más legislación punitiva y castigo”. Se parte de la premisa de que la inseguridad es un mal que afecta a la sociedad en su conjunto, pero que en los hechos concretos es padecida de modo particularmente grave por los sectores de menores recursos. Su propuesta, por ende, propicia la formulación y ejecución de políticas de seguridad inclusivas que protejan a los diversos actores sociales y no contemplen de manera exclusiva los derechos de un determinado sector social en detrimento de los restantes, y menos aún a sus expensas. En suma, el acento de esta propuesta está puesto en la ejecución de políticas contra el delito que no produzcan — ni agraven— la exclusión social.

3. Las modalidades de secuestro

Si bien desde el advenimiento democrático se registraron algunos casos de secuestros extorsivos, numéricamente hablando ellos resultaban marginales.³⁰ Asimismo es evidente que correspondían a la operatoria de grupos profesionales que, en virtud de su alto grado de organización logística³¹ podrían caracterizarse como “grandes bandas”, ya que contaban con una certera planificación previa que dirigía su accionar a blancos precisos, cuya situación patrimonial era profundamente conocida con antelación.

Existe cierto consenso en torno a la idea de que estos grupos no se dedican exclusivamente a la práctica del secuestro, sino que esta actividad es desarrollada en forma complementaria con otras modalidades delictivas que requieren de un alto despliegue de fuerzas organizadas, tales como los robos a bancos, los asaltos a camiones blindados de caudales y la “piratería del asfalto”.

En los últimos años, a la práctica del secuestro organizado se le han agregado como fenómenos novedosos el secuestro *exprés* y el secuestro *virtual*.

29 Esta posición se encuentra claramente reflejada en el documento presentado el 10 de noviembre de 2004 por una veintena de organizaciones sociales, organismos de derechos humanos, universidades y diversas personalidades vinculadas con la seguridad. Véase el documento “Más derechos, más seguridad. Políticas públicas y de seguridad en una sociedad democrática”, disponible en <www.cels.org.ar>.

30 Entre los casos de secuestros más resonantes pueden mencionarse el del ex vicepresidente de Alpargatas y del Banco Francés, Rodolfo Clutterbuck, acontecido en el año 1988, y el del empresario Mauricio Macri, en 1991. La comisión de ambos hechos fue adjudicada a la denominada “banda de los comisarios”. Con anterioridad al período democrático, en el año 1979, y en virtud de su similitud con los casos anteriores, puede también reseñarse el secuestro del banquero Osvaldo Sivak.

31 Entendemos que tienen un alto grado de organización logística aquellas organizaciones dedicadas a la actividad criminal que, como mínimo, cuentan con uno o varios *centros de operaciones* desde donde operan, armamentos de envergadura y varios vehículos.

El secuestro exprés, que parecería ser la modalidad más extendida en el caso argentino, suele carecer de labor de inteligencia y logística. Se caracteriza por ejecutarse sin estrategias previas y, generalmente, las víctimas son localizadas y amenazadas mientras conducen, con el objetivo de trasladarlas a un vehículo desde donde se realizan llamadas telefónicas a los familiares exigiendo el pago del rescate. Incluso, en ocasiones, se han verificado casos en los cuales las víctimas de esta modalidad eran simples transeúntes que eran interceptados a pie.

Como consecuencia del alto grado de improvisación con el que se ejecuta, los montos solicitados como condición de liberación suelen ser —en términos relativos— bastante más bajos que en los secuestros de tipo planificado.³²

Igualmente, en virtud del escaso grado de planificación que presenta esta modalidad, las víctimas suelen ser mantenidas en cautiverio por períodos relativamente escasos de tiempo, ya que no se cuenta con la infraestructura necesaria para prolongar esta situación.³³

Por otro lado, la modalidad delictiva de más reciente incorporación que se constituye como una vuelta de tuerca montada en los secuestros extorsivos, es el secuestro *virtual*. En estos casos no se secuestra a nadie, pero se efectúa mediante un llamado telefónico a los familiares de la supuesta víctima, en el que se les asegura —falsamente— que una persona allegada ha sido secuestrada y se solicita el pago de rescate como condición para su liberación.

Cabe señalar que esta metodología sólo es posible de practicar con éxito en una sociedad abrumada por el miedo, en cuyo contexto los falsos secuestradores confieren verosimilitud a su amenaza ofreciendo algún dato preciso, ya sea sobre la víctima o sobre el familiar que recibe la llamada: por ejemplo, tienen el nombre del supuesto secuestrado, dónde estudia o trabaja, a veces lo que viste en ese momento, o en qué lugar se encuentra.³⁴ Ante la duda de lo que pueda ocurrirle a un ser querido, y como las sumas de dinero que se solicitan suelen ser relativamente bajas, los familiares optan por pagar aunque no tengan total certeza del hecho.

Aunque la práctica de este tipo de secuestro reviste más bien las características de una extorsión, no por ello resulta menos riesgosa que las otras formas, como bien quedó demostrado luego de la muerte del despachante de aduanas Facundo Azulay, quien resultó muerto como consecuencia de haberse presentado para el pago de un rescate ante los supuestos captores de un familiar.

32 Los resultados de la muestra presentada en esta investigación revelan que en 51,8% de los casos el monto abonado fue de menos de 1.000 a 5.000 pesos, cantidades que representan sumas insignificantes si se las compara con las sumas de dinero que suelen solicitarse en casos en que el nivel socioeconómico de la víctima ha sido estudiado con antelación. Asimismo, en 62% de los casos las víctimas poseían un nivel socioeconómico medio.

33 Como se aprecia en el cuadro 28, en 88,5% de los casos las víctimas de secuestros permanecieron en cautiverio no más allá de 24 horas.

34 En esta modalidad, la información acerca de la víctima suele obtenerse mediante llamados previos de falsos encuestadores, que preguntan por la composición familiar de un hogar, y detalles sobre movimientos y horarios.

Asimismo, en nuestro país esta modalidad revistió la particularidad de que un alto número de llamados extorsivos se hicieron desde instituciones carcelarias, por medio de teléfonos celulares, solicitando tarjetas telefónicas como forma de pago del rescate.³⁵

Finalmente cabe señalar que un elemento que frecuentemente ha atravesado las diversas manifestaciones de este fenómeno estuvo dado por el alto contenido de violencia que en muchos casos acompañó su comisión.³⁶

35 Como respuesta a esta situación, la Secretaría de Comunicaciones mediante resolución n° 36/2005, de fecha 24 de febrero de 2005, estableció que la totalidad de las prestadoras de telefonía fija y móvil deberían implementar un mecanismo que pusiera en conocimiento de los receptores —mediante una locución— el origen de las llamadas provenientes de teléfonos públicos situados en establecimientos penitenciarios, en forma previa al inicio de la comunicación.

36 De acuerdo con la muestra elaborada, en 45,1% de los casos las víctimas fueron sometidas a apremios menores (forcejeos, lesiones leves, etc.) y en 13,1% de los casos ellas padecieron lesiones graves, maltrato físico reiterado, etc.