

## **OBJETIVOS Y LOGICA DE LA INVESTIGACION "ESTUDIO COMPARADO DE LA VULNERABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE APOYO A LA CORRUPCION".<sup>1</sup>**

Dr. Francisco M. Suárez<sup>2</sup>

El presente documento intenta describir objetivos, lógica, y supuestos de la investigación en curso "Estudio comparado de la vulnerabilidad de los sistemas de apoyo a la corrupción". La misma se focaliza en identificar las situaciones de vulnerabilidad de los sistemas que oscurecen y dificultan el accionar de los sistemas de control de los delitos. A estos sistemas que dificultan el accionar los llamamos corrupción sistémica.

En la misma investigación intentamos identificar los actores que encarnan ese accionar del oscurecimiento sobre el supuesto de que los diferentes sistemas delictuales poseen actores comunes y específicos. Por su parte, los actores encargados de controlar son inducidos frecuentemente a cooperar en el proceso de oscurecimiento. Entonces, por la lógica misma del objetivo los distintos actores tienden a integrarse en cada sistema delictual.

Para llevar adelante la investigación, se comenzó por estudiar bien a fondo los sistemas delictuales y por lo tanto, entender cuales son los actores relevantes para cada uno de ellos, como se estructuran, como se mantienen y cual es la lógica de la caja negra de cada uno de ellos. Sin conocer bien a fondo el operar de estos sistemas delictuales estaríamos haciendo un tipo de experimento mental weberiano, ahistórico, acontextual y demasiado genérico.

Entonces, imaginamos un derrotero, una ruta con "estaciones de peaje" donde actúan diversas modalidades de protección y oscurecimiento de la situación delictiva en cuestión. Cada una de estas "estaciones de peaje" mostrará la acción de uno o varios actores de la corrupción sistémica con modalidades que se adaptan a esa "parte del trayecto". El tipo de controladores que es más propio de esa etapa serán los encargados de hacer transparente la instancia o etapa determinada.

Suponemos que también hay una especificidad en los tipos de probables denunciantes para cada instancia de esta ruta. Las posibles etapas de este trayecto pueden al menos caracterizarse por:

1. La denuncia o pasaje a los medios masivos de comunicación. Probablemente la modalidad que asuma la proyección crea las técnicas de neutralización.
2. La pretensión de correr los límites de lo que se considera delictivo e inmoral. Técnicas de neutralización (Matza, 1964) y Moral de frontera (Suárez y Christensen, 2000).

---

<sup>1</sup> En este documento colaboraron el Lic. Marcelo Mutti y la Lic. Natalia González a quienes agradezco su capacidad creadora y generadora de buenas ideas.

<sup>2</sup> Profesor Emérito de Universidad de Buenos Aires, Director del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Director del UBACYT "Estudio comparado de la vulnerabilidad de los sistemas de apoyo a la corrupción".

3. La probabilidad de que se generen cortinas de humo o cuestiones espuriamente problematizadas para cubrir instancias delictuales de mayor magnitud y/o saturar con estadísticas abrumadoras que hacen difícil la atención en una instancia individual.
4. La aparición de un denunciante que asume la posibilidad de presentar el caso en los organismos de control administrativo del fenómeno, donde se analiza la congruencia de la denuncia con hechos comprobables. En esta instancia suelen aparecer diferentes formas de tráfico de influencias. Se cuestiona la verosimilitud de la denuncia, tratando de generar un enredo burocrático. Se complejiza la situación bajo análisis, impidiendo o rechazando la circulación de la instancia de denuncia.
5. El pasaje de la etapa administrativa a la etapa judicial de la denuncia. Esta etapa suele ser obstruida por diversas formas de amenaza, violencia y tráfico de influencias.
6. La acción de los mecanismos de impunidad judicial. Es posible que en las etapas 4 y 5 pueda haber surgido una situación de quebrantamiento de alguno de los actores, tanto del grupo de actores fronterizos, del de actores controladores, como del de protección que impacten a la opinión pública permitiendo o dando lugar a que distintos actores de la sociedad civil u ong`s que están enrolados en la lucha contra la corrupción dificulten el proceso de ocultamiento y/o desaparición de pruebas. Esta etapa se cristaliza cuando algún actor protagonista de la resquebrajadura presenta pruebas fehacientes y se hace cargo de la denuncia.
7. Por último, la etapa final que sería la etapa judicial, donde esta en juego el procesamiento, condena o absolución de los actores involucrados.

En principio partimos de la idea de que los sistemas de la corrupción no son un todo indiferenciado. Entre una multiplicidad de definiciones existentes podemos destacar:

- Corrupción como abuso de poder: es una definición amplia y abarcativa que deberá ser utilizada al referirnos a situaciones de corrupción extendida y masiva. El comportamiento de un representante de Estado y de la autoridad pública hacia la consecución de ganancias privadas. Es el mal uso de los recursos públicos por parte de los funcionarios para obtener beneficios privados.
- Transparency Internacional y el Banco Mundial definen a la corrupción como el abuso del poder público para beneficio (o rentabilidad) privado.
- Menoscabo de un bien público, institucional o grupal en beneficio de un bien privado particular, grupal o familiar. En este rasgo, en vez de hablar solamente de un bien público (asociado con la idea de que el mismo ocurre primordialmente en las esferas de la administración pública) se afirma que la corrupción puede menoscabar bienes institucionales, grupales o familiares, donde allí también aparecen detrimentos de los bienes de estas esferas en beneficio de un bien privado o particular. (Suárez y Christensen, 2000)
- “Corrupción” es una palabra con múltiples significados. Una definición global tal como “mal uso de un puesto para obtener una ganancia privada” puede ser útil, siempre y cuando se recuerde que el abuso al cual se refiere puede ser de un puesto en una entidad privada, no-gubernamental o de gobierno. Saber luchar contra la corrupción empieza por entender la enorme variedad de actividades corruptas y en separar lo que Klitgaard denomina “corrupción normal” de “corrupción sistémica o anormal”.

Un enfoque adaptado a este documento intenta dar luz a la conceptualización que hicieron Suárez e Isuani (2002) en el cual planteaban a la corrupción como un sistema que se interponía entre la acción de los controladores y la dinámica de los sistemas delictuales. A estos, los hemos denominado sistemas de protección, tanto de los sistemas delictuales como de la corrupción institucionalizada. Fue allí, luego de este intento que surge la idea que se expuso con anterioridad de trabajar con distintos sistemas delictuales y construir conocimiento a partir de conocer como opera y cual es la lógica interna de los mismos y como actúan en relación a los sistemas de protección. A modo ilustrativo, presentaremos el esquema comparado realizado por Marcelo Mutti de su trabajo “El tráfico de personas como sistema delictivo” y de los trabajos de Gilli Juan José y Torres Fernando, Lafleur Alejandro, Fillipi Graciela y Adriana Christensen (investigadores del proyecto).

	<b>Tráfico de Personas</b>	<b>Lavado de Dinero</b>	<b>Tráfico de Drogas</b>
<b>Descripción del Sistema Delictivo</b>	Captación, transporte, acogida o recepción de personas, recurriendo a la amenaza, uso de la fuerza, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación (sexual, servicios o trabajos forzados, esclavitud o prácticas análogas, etc.)	Proceso por el cual dinero u otros bienes provenientes de actividades ilícitas se vuelca a la economía legal, para poder gozar libremente de los beneficios económicos de aquellas actividades delictivas. <u>Componentes:</u> Simulación de licitud, penetración de la actividad (inserción de inversiones ilícitas en negocios lícitos), legitimación del producto (dinero blanqueado)	
<b>Definición Conceptual del Delito como Sistema</b>	Los sistemas delictuales complejos (narcotráfico, tráfico de órganos, de personas, etc.) desarrollan actividades complejas en su núcleo, y también son complejas las actividades de apoyo a estas actividades centrales. En el Tráfico de Personas detectamos tres capas de protección del sistema: una seductora representada por regalos y coimas; otra violenta (golpes, secuestros y muertes); y una tercera compuesta por el engaño y el fraude con el cual se somete a las víctimas.	Basado en el modelo de Thompson, se puede ver al lavado de dinero como un sistema de apoyo de una actividad ilícita central (narcotráfico, tráfico de órganos) que lo cubre de las amenazas exteriores o el lavado de dinero como un sistema técnico en sí cuyo objetivo es la introducción en el sistema financiero legal de grandes masas de dinero, siendo el mismo apoyado por otras actividades que le sirven de sistema de apoyo.	Basado en el mismo modelo, para proteger el tráfico de drogas prohibidas es necesario que haya individuos, grupos y organizaciones ocupados en dar cobertura brindando ocultamiento. Pueden ser miembros de las fuerzas de seguridad, sicarios, personal técnico, banqueros, lavadores de dinero, transportistas, etc. Estos sistemas de apoyo garantizan la supervivencia del sistema.

<b>Actores del Sistema</b>	<p><u>Damnificados:</u> gralmente personas con altos grados de vulnerabilidad relacionados con la pobreza, la falta de educación, la violencia social, la discriminación, etc.</p> <p><u>Beneficiarios:</u> Quienes obtienen beneficios económicos o de otro tipo con este fenómeno (familiares involucrados, reclutadores, traficantes, explotadores).</p> <p><u>Denunciantes:</u> Organismos gubernamentales (aduana, salud, justicia, trabajo, etc.) e internacionales, periodismo, Ong's, policía y fuerzas armadas, etc.</p>	<p><u>Beneficiarios:</u> Aquellos que necesitan introducir al circuito financiero grandes sumas de dinero de fuentes ilícitas y los actores secundarios que reciben recompensas por ocultar la actividad ilícita.</p> <p><u>Damnificados:</u> Principalmente el estado, y en consecuencia, la sociedad toda.</p> <p><u>Denunciantes:</u> periodismo, investigadores, políticos, operadores arrepentidos</p>	<p><u>Beneficiarios:</u> Productores, capitalistas, inversores, procesadores, vendedores, proveedores de plaguicidas y fertilizantes y químicos del proceso, transportistas, banqueros, terratenientes, etc.</p> <p><u>Damnificados:</u> Claramente, los mayores damnificados en este sistema delictivo son los consumidores.</p> <p><u>Denunciantes:</u> Fuerzas de seguridad, organismos gubernamentales e internacionales, sistemas aduaneros, puestos fronterizos, etc.</p>
<b>Causas que le dan Origen</b>	<p><u>Oferta:</u> pobreza, desempleo, inaccesibilidad a la educación formal, violencia, discriminación, aspiraciones económicas y sociales, tradiciones culturales, etc.</p> <p><u>Demanda:</u> aumento de demanda de trabajadores explotables, turismo sexual, pornografía, posibilidad de hacer "dinero fácil" con bajo riesgo, reducción de costos, etc.</p>	<p>La necesidad de transformar "dinero sucio" en "dinero limpio" para gozar libremente de los beneficios de las actividades ilícitas. Evitar el rastreo del dinero y por lo tanto, ofrecer invisibilidad al sistema delictivo central.</p>	<p>Las nuevas formas de organización del trabajo, expansión del tiempo libre, debilidad del ordenamiento social básico, cultura de exitismo y obtención de logros a corto plazo, desempleo, poder económico y simbólico que resulta del manejo de drogas, etc. También el prohibicionismo juega un papel importante.</p>

<b>Tipología</b>	<p><u>En función de la finalidad:</u> Las víctimas pueden ser sometidas a explotación sexual o laboral, utilizadas para delincuencia organizada, traslado de estupefacientes, pornografía infantil, extracción y comercialización de órganos, combatientes de grupos armados, mercado matrimonial.</p> <p><u>En función del destino:</u> Nacional o Internacional</p>	<p><u>Lavado de Dinero propiamente dicho:</u> podría subclasificarse según la actividad ilícita de donde provienen los fondos (tráfico de drogas, de personas, de armas, etc.).</p> <p><u>Blanqueo de dinero:</u> el dinero proviene de fuentes legales, pero se saca del sistema legal para evadir impuestos o para pagar sobornos por ejemplo, luego se "blanquea" para reincorporarlo al sistema legal</p>	<p><u>En función de los efectos que producen:</u> Psicolépticos (hipnóticos, sedantes, ansiolíticos); Psicoanalépticos (tabaco, anfetaminas, crack, cocaína, etc.); Psicodislépticos (LSD, peyote (ayahuasca, mezcalina, éxtasis, y otras). La marihuana no entra en ninguna de estas tipologías.</p> <p><u>Tipología legal:</u> Sustancias prohibidas, excepto para fines científicos y médicos (opio, morfina, cocaína, heroína, de diseño, etc.) ingresan a la LISTA I. Las LISTAS II, III Y IV son todas drogas que se venden bajo receta médica.</p>
<b>Consecuencias</b>	<p>Perdidas económicas incuantificables por los costos de oportunidad perdidos, quiebre de las estructuras sociales en diversas formas, deterioro físico y psicológico de las víctimas, mayores restricciones migratorias, la escasa legislación punitiva y los beneficios que genera alienta el crecimiento de ésta modalidad delictiva</p>	<p>Al ser la sociedad toda damnificada a través del estado, las pérdidas monetarias se calculan en miles de millones, que podrían ser invertidas en educación, salud, etc. La violencia física y psicológica sobre diversos actores puede estar presente en la búsqueda de ocultamiento. Se convierte en un eslabón fundamental para el desarrollo de los sistemas delictivos. Financiamiento del terrorismo internacional.</p>	<p>La política de prohibición instaurada en la mayoría de los países del mundo, hace necesaria la configuración de organizaciones mafiosas que atiendan la creciente demanda y convierte a millones de usuarios en delincuentes. Además, aparecen millones de personas que se benefician haciendo negocios en este estado de prohibición. Por otro lado estas políticas no han logrado revertir la tendencia creciente del consumo.</p>
<b>Estrategias de Lucha</b>	<p><u>Oferta:</u> combatir las condiciones que lo favorecen, educación, prevención, fortalecimiento institucional, mejorar condiciones económicas y laborales, protección y asistencia a las víctimas.</p> <p><u>Traficantes:</u> clarificar las definiciones de los delitos relacionados y dictar leyes punitivas, combatir la corrupción que lo encubre, unificar criterios de lucha a nivel global y fomentar la cooperación.</p> <p><u>Demanda:</u> castigo para los explotadores que se benefician del trabajo de estas personas y campañas de concientización a la sociedad toda.</p>	<p>Evitar el lavado de dinero es una estrategia de lucha contra otros delitos institucionalizados (narcotráfico, tráfico de armas, etc.). Evitando que el dinero sucio pudiera utilizarse legalmente, la rentabilidad de los delitos disminuiría. Criminalización del lavado a nivel global.</p>	<p>Las estrategias de lucha van desde el prohibicionismo absoluto (políticas de tolerancia cero) hasta la legalización total, pasando por la legalización del consumo, tratamientos coactivos, políticas de "reducción del daño" etc. Los países adoptan distintas medidas de lucha, pero el modelo vigente más expandido es el prohibicionista impuesto por los EEUU.</p>

	Secuestros	Tráfico de Armas
<b>Descripción del Sistema Delictivo</b>	Es la privación ilegal de la libertad de una persona con el propósito de ocultarla física y jurídicamente impidiendo el ejercicio de sus derechos y garantías legales. Situación en la que una o varias personas, mediante la fuerza, violencia, intimidación, fraude o engaño sustraen a otra para privarla de su libertad.	
<b>Definición Conceptual del Delito como Sistema</b>	Katz y Kahn: Los sistemas sociales se integran mediante las actividades diseñadas de un número de personas. Esas actividades son complementarias o interdependientes de algún producto o resultado común. Se repiten y son relativamente perdurables. El secuestro es un sistema abierto, toma información del medio, arma planes de acción para obtener un resultado, contiene distintas células, estrategias de supervivencia, objetivo común y retroalimentación para corregir desvíos.	Basado en el modelo de Thompson, las organizaciones son entendidas como sistemas abiertos manteniendo intercambios con el contexto, y protegiendo su actividad central o núcleo mediante sistemas de apoyo. En el caso del tráfico de armas, estos sistemas de apoyo están compuestos por los sobornos, el lavado de dinero, etc. También se destacan las acciones que tienen como fin "borrar" pruebas de delitos cometidos para "borrar pruebas de delitos de primer orden". "Sistemas de apoyo de los sistemas de apoyo". Ej: Voladura de arsenal de Río Tercero.
<b>Actores del Sistema</b>	<u>Beneficiarios:</u> directores, gerentes u operadores de los actos delictivos (policías, políticos). <u>Damnificados:</u> la víctima, sus familiares, amigos y la sociedad en su conjunto. <u>Denunciantes:</u> familiares, vecinos, periodismo, los damnificados, políticos, operadores arrepentidos. <u>Encubridores:</u> fuerzas de seguridad, la justicia.	<u>Beneficiarios:</u> funcionarios públicos, fuerzas armadas, miembros del ejecutivo, traficantes de armas, financistas, funcionarios judiciales corruptos, países destino de las armas. <u>Damnificados:</u> población en general como consecuencia indirecta de la corrupción, las víctimas de amenazas, violencia y muerte como medio para lograr ocultamiento. <u>Denunciantes:</u> medios periodísticos, operadores arrepentidos, jueces y fiscales. <u>Encubridores:</u> jueces corruptos, actores del organizado, periodistas
<b>Causas que le dan Origen</b>		Los grandes excedentes de armas existentes en las naciones del antiguo bloque soviético sin control, el alto grado de confidencialidad con que se manejan las transacciones con el argumento de la seguridad nacional, la falta de tipificación en las leyes. Además, algunas estimaciones sostienen que produce tres veces más utilidades que el narcotráfico. A su vez, el tráfico de armas puede ser visto como un sistema de apoyo a otros delitos como los secuestros extorsivos, robo a bancos, piratería del asfalto, etc.

<b>Tipología</b>	<p><b>Secuestro Extorsivo:</b> EL que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona con el propósito de exigir por su libertad algún provecho, para que se haga u omita algo, con fines publicitarios o políticos. Dentro de éstos se destacan los secuestros económicos y los políticos. <u>Secuestro Simple:</u> El que arrebate, sustraiga, etc. a una persona con un propósito distinto del secuestro extorsivo.</p>	<p><u>En función del destino de las armas:</u> Terrorismo (expansión de tráfico de armas de destrucción masiva, químicas y biológicas); Delincuencia (armas que se comercializan para realizar delitos); Guerras (armas que tienen fines bélicos).  <u>En función de su tamaño:</u> Pequeñas (minas terrestres, fusiles y ametralladoras); Portátiles: para ser empleadas por pequeñas dotaciones, pueden ser transportadas sin necesidad de vehículos (artillería liviana, cohetes y misiles guiados, etc.) y armas pesadas (existen 7 categorías).</p>
<b>Consecuencias</b>		<p>Se estima que de las 500 millones de armas ligeras en circulación en el mundo, la mitad son ilegales. Esto a su vez ha causado la muerte de 4 millones de personas desde 1990, de las cuales 3.5 millones eran civiles. Las medidas internacionales de regulación son difíciles de establecer ya que las transferencias legales e ilegales están a menudo tan estrechamente entrelazadas que es difícil establecer un criterio claro.</p>
<b>Estrategias de Lucha</b>	<p>A partir del estudio del caso Bordón se desprenden algunas estrategias a seguir: Lograr una mayor visibilidad en los actos de justicia, la participación ciudadana puede evitar "armados de escena" que oculten el crimen y también pueden evitar la conformación de "cajas del delito" de las que participan policías, jueces, políticos.</p>	<p>Las instituciones que se ocupan del tema proponen: Mayor control en la producción y comercialización y mayor responsabilidad de los estados productores de armas, municiones y explosivos. Propuestas que suenan un poco ingenuas siendo que son los gobiernos, ejércitos, policía, justicia, etc. los principales actores-gestores del problema.</p>

Este cuadro comparativo, actualmente, está siendo trabajado en función de las hipótesis desarrolladas para el proyecto UBACYT:

- A) A mayor persistencia en el tiempo de la forma delictual mayor necesidad de contar con un sistema de apoyo de mayor grado de complejidad.
- B) A menor integración del sistema de apoyo mayor grado de vulnerabilidad presentarán los mismos.
- C) A mayor importancia económica del sistema delictual mayor desarrollo del sistema de apoyo.
- D) A mayor turbulencia contextual más probabilidad que se incremente el grado de vulnerabilidad del sistema de apoyo.
- E) La naturaleza del tipo de organizaciones que componen el sistema delictual, actuará como variable interviniente entre el sistema delictual y el sistema de apoyo.

Conjuntamente, se está trabajando con diversos supuestos sobre el derrotero y trayectoria del ciclo de vida de la denuncia a fin de mostrar las posibles resquebrajaduras

del sistema de protección. Por lo tanto, esta trayectoria mencionada es un posible camino que actúa como una guía que está orientando la actual etapa de la investigación. Esto, nos permitirá, en un sostenido diálogo y en base al método de la inducción analítica ir refinando y reformulando el esquema de trayectoria que seguramente mostrara diversos caminos posibles hasta llegar a la situación de vulnerabilidad. Esto, depende en gran medida, de la naturaleza del sistema delictivo en cuestión, ya sea este continuo o discontinuo, homogéneo o heterogéneo y de todos los elementos que resulten predicables del sistema delictual ya sea por los sistemas de división horizontal, o vertical del trabajo desde las etapas cercanas al núcleo técnico de producción de bienes o servicios hasta la etapa de distribución del mismo, y las distintas secuencias de la distribución hasta llegar al usuario final.

Los sistemas de protección, por su parte, tienden a generar un sistema de poder más fuerte que el requerido para proteger los sistemas delictuales, por la necesidad de capacidad disuasiva que tienen y por la necesidad de libertad para entrar en acción sin comprometer su funcionamiento generando una capacidad ociosa disponible para poder integrarse a otros sistemas.

También, los sistemas de apoyo se caracterizan por su desarrollo secuencial. Existe un orden de aparición para cada sistema delictual y sus correspondientes sistemas de apoyo. La evolución determina grados de diferenciación y complejización de los sistemas de apoyo para cada tipo de delito. La función de fondo de cada sistema de apoyo es desdibujar la identidad del bien o servicio objeto del delito, es decir, sacar los elementos que definen la identidad del delito.

La imagen analógica que subyace es la del sismógrafo, de la capacidad de anticipar los movimientos telúricos antes del resquebrajamiento de la tierra. En este sentido, lo que buscamos es anticipar los momentos de mayor vulnerabilidad de los sistemas de apoyo (oscurecimiento).

Ese trabajo, en última instancia, resulta ser un intento exploratorio que construye un marco referencial en vía de construir teoría para la acción eficaz. El objetivo final de la investigación es desarrollar sistemas de alerta que indiquen los probables momentos futuros del resquebrajamiento de los sistemas de apoyo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Christensen A. (2005) *Sistema Delictual: tráfico de armas*, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Fillippi G. (2005) *El secuestro como sistema delictivo*, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Gilli, J. y Torres F. (2005) *El lavado de dinero como sistema delictivo*, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Lafleur A. (2005) *El tráfico de drogas prohibidas. Aproximación al conocimiento de un sistema delictivo*, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Matza, D. (1964) *Delinquency and Drift*, New Cork, John & Wiley & Sons.
- Mutti M. (2005) *El tráfico de personas como sistema delictivo*, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Pitch, T. (1980) *Teoría de la desviación social*, Editorial Nueva Imagen, México.
- Suárez F. e Isuani F. (2002) “La corrupción al servicio del delito” en *la Gaceta de Económicas*, Volumen III, 2002.
- Suárez, F. y Christensen A. (2000) La corrupción: Aspectos culturales de la invisibilidad en *Cumbre Anticorrupción-2000*, Arlington, Virginia, 21 al 23 de setiembre de 2000.