

Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas

Fernando Carrión
(Compilador)

Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas



Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones fronterizas / compilado por Fernando Carrión. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

348 p. : diagramas, gráficos, mapas y tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-383-6

SEGURIDAD CIUDADANA ; FRONTERAS ; VIOLENCIA ; ASPECTOS SOCIALES ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; RELACIONES INTERNACIONALES ; POLÍTICA PÚBLICA ; POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA ; AMÉRICA LATINA.

303.3 - CDD

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración).

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street

Tel: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-383-6

Editora: Isabel Ron Bazurto

Cuidado de la edición: Andrea Torres Armas

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Gráficas V&M

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: marzo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación	7
Introducción:	
Las regiones transfronterizas: lugares de des-encuentro.	9
<i>Fernando Carrión M.</i>	
CAPÍTULO I	
VIOLENCIA FRONTERIZA	
<hr/>	
La violencia fronteriza	23
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Fronteras en movimiento y los movimientos en la frontera	45
<i>Célia Lucena</i>	
La violencia en las fronteras de América Central.	67
<i>Sergio Iván Moya Mena</i>	
La Frontera Colombo-Ecuatoriana: desde la ejecución de Políticas de Seguridad a las consecuencias en Seguridad Ciudadana.	88
<i>Andrés Gómez</i>	
CAPÍTULO II	
ECONOMÍAS DE FRONTERA	
<hr/>	
Revisitando a Edwin H. Sutherland. Aportes desde la teoría criminológica para problematizar las conexiones entre economía legal y economía ilegal	119
<i>Gustavo González</i>	
El contrabando y la ilegalidad en la frontera Brasil-Uruguay: el caso de Rivera y Santa Ana do Livramento	143
<i>Leticia Núñez Almeida</i>	

Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina)	167
--	------------

Fernando Rabossi

CAPÍTULO III

ASUNTOS DEMOGRÁFICOS

Relaciones internacionales, interétnicas y transfronterizas en América Latina.	197
---	------------

Leonardo Rioja Peregrina y Juan Carlos Arriaga Rodríguez

Territorios y espacio social: Población y sociedad en fronteras y espacios transfronterizos. Una aproximación desde América Central.	221
---	------------

Abelardo Morales Gamboa

Fronteras, migraciones y organización del espacio ecuatoriano	245
--	------------

Juan Bernardo León

CAPÍTULO IV

LAS POLÍTICAS DE FRONTERA

Las políticas en las zonas de frontera	281
---	------------

Socorro Ramírez

Hacia una política de seguridad ciudadana en la frontera norte de México	304
---	------------

José María Ramos García

CAPÍTULO V

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA FRONTERA: ÓPTICA MUNICIPAL

Seguridad ciudadana, un reto por asumir en las Américas.	323
---	------------

Hugo Acero Velásquez

Óptica municipal de la seguridad ciudadana en frontera.	334
--	------------

Alexis Serrano (Compilador)

Capítulo II

Economías de frontera

Revisitando a Edwin H. Sutherland. Aportes desde la teoría criminológica para problematizar las conexiones entre economía legal y economía ilegal

Gustavo González*

Una gran parte de la teoría sociológica y del saber criminológico (con las excepciones del caso) cíclicamente han ignorado el papel relevante que las ilegalidades y/o los delitos han tenido y tienen tanto en el proceso histórico constitutivo del orden social, como en el mantenimiento y reproducción del mismo.

Fundamentalmente, son grandes narrativas construidas desde la teoría criminológica las que han contribuido de manera decisiva en apuntalar estas ideas al sostener que los delincuentes son una minoría y con características que los hacen diferentes al resto de las personas. Se ha ignorado u ocultado que la atribución de un delito a una persona depende en parte de la violación de una norma pero principalmente de la reacción (o no reacción) de las instituciones de control social penal (Becker, 1972, Matza 1981), instituciones compuestas por seres humanos que tienen una decisoria capacidad de interpretar –mediar– la norma penal y resolver la aplicación o no aplicación de ella (Grau, 2002); así, el poder judicial está conformado por personas-jueces, y el poder policial está conformado por personas-policías que interactúan socialmente con distintos roles ante situaciones similares con personas con ‘calidad’ o ‘estatus’ distintos, lo que ha llevado a fundamentar la crítica a la selectividad que realiza el sistema

* Abogado por la Universidad Nacional del Litoral de Argentina y Máster en Ciencias Sociales. Sus estudios e investigaciones giran alrededor de temas como: economías ilegales, criminalidad, derechos humanos, trata de personas, sistemas judiciales, entre otros.

penal (Pavarini, 1995; Ferrajoli, 1993; Zaffaroni, 1989, Resta, 1995; Bergalli, 1983; Gouldner, 1973) que, históricamente, ha llenado las cárceles de personas socialmente débiles.

En este sentido, el fenómeno social de las ilegalidades se ha reducido a ser interpretado como manifestaciones particulares o desviaciones explicadas ya sea por patologías personales, o por déficits sociales (Taylor, Walton y Young, 1973; Lemert, 1976; Merton 1976; Parsons, 1967) en los que la necesidad de satisfacer tales carencias ha sido la causa mas aceptada a la hora de las explicaciones de «¿por qué se pasa al acto?», y también de las respuestas de los órganos de control social que se traducen en políticas penales.

Es cierto que al hablar del delito es necesario distinguir a su interior una variedad de conductas, dentro de su característica general: la violación de una norma legal dictada por el Estado y que conlleva la amenaza de castigo. Esta característica está presente en un gran número de comportamientos que el código penal identifica y que se cometen cotidianamente; la normativa los distingue según que las conductas prohibidas lo sean en relación a preservar personas, a bienes privados, a bienes públicos, a la salud pública etc., y en tal calificación distingue las características del o los victimarios, la variedad o gradación del uso de la violencia hacia personas o hacia cosas, y también por las consecuencias y daños sociales que producen.

Sin embargo, los efectos y productos derivados de la selectividad (primaria y secundaria) del sistema de justicia penal y las explicaciones erogadas desde ámbitos académicos, políticos y sociales han consolidado un proceso de naturalización e identificación del fenómeno criminal en el cual se lo visualiza y se lo asocia fundamentalmente con eventos y sujetos que regularmente procesa el sistema de justicia penal, esto es la criminalidad solo es pensada y recortada sobre los denominados *delitos comunes* (contra la propiedad e intercambios de bienes y servicios) cometidos por sujetos social y económicamente desventajados (delito de los débiles).

Ahora bien, más allá de estas naturalizaciones, siguiendo a Pegoraro, podemos establecer un conjunto de hipótesis para desnaturalizar las mismas:

1. Que las conductas ilegales en la producción, distribución e intercambio de bienes y servicios están generalizadas en la vida social y funcionan como un lazo social que integra y sostiene las conductas recíprocas de diferentes actores sociales.

En efecto, la vida social está articulada sobre la generalización de conductas ilegales en la que se encuentran conectadas y retroalimentadas acciones y actores que engloban (solo a título de ejemplo) la participación, complicidad y encubrimiento en pequeños robos, apropiaciones ilegales, homicidios, secuestros, diversas formas de fraudes, estafas, usuras, especulaciones prohibidas, falsificaciones de documentos, quiebras fraudulentas, piratería de bienes variados (discos, *software*, casetes, ropas, aparatos electrónicos, herramientas, libros, lámparas, etc.) falsificación de mercaderías, marcas y patentes, asociaciones ilícitas, fraudes varios en mercaderías y en medicamentos, contrabando, tráfico de drogas, abusos de autoridad y violación de los deberes de funcionarios, cohecho y retornos, negociaciones incompatibles de funcionarios y empleados, fraudes al comercio y a la industria, de libramiento de cheques sin provisión de fondos, tráfico de influencias, balances falsos, falsificación de firmas o sellos, cobro indebido de beneficios sociales, evasión impositiva, declaraciones falsas, omisión en la declaración de bienes, transferencia ilegal de bienes al exterior, por citar algunos ejemplos.

Esta presencia regular y socialmente esparcida de ilegalidades nos permite aseverar que parecerían más bien constituir lazos sociales ilegales, que lejos de disolver el 'orden social' conviven con él, forman parte indisoluble de él y que tales lazos responden y satisfacen necesidades sociales.

Se trata por lo tanto, no de un reparo ético a tales conductas, sino de un análisis sociológico, de poner de relieve la importancia de las conductas delictivas en la estructura social, y en particular el *encubrimiento* como fenómeno social.

Mi propuesta en este espacio es la de identificar la relación entre las actividades legales e ilegales, en especial la producida por el delito económico organizado (DEO) (Pegoraro, 2002, 2003) con los poderes 'invisibles' u ocultos (Bobbio, 1985) que degradan la vida democrática; en

efecto las fuerzas sociales que gobiernan la vida social están conformadas por elementos, medios, conductas, alianzas, negociaciones al margen de las normas legales y, por lo tanto, al tiempo que construyen lazos de inmuni- dad e impunidad, someten a situación de indefensión a la mayoría de los ciudadanos que no forman parte de esa fuerza social o poder oculto.

Esto nos ubica en la posibilidad de plantear un segundo eje hipotético:

2. Considerar que al interior de ciertas lógicas del desarrollo económico y social en Argentina y América Latina, se observan fuertes y conti- nuas conexiones entre la economía legal y la ilegal, aunque, esta bien decirlo, este no es un proceso novedoso ni privativo de estos contextos geográficos, sino que se encuentra ampliamente esparcido histórica y geográficamente en las sociedades denominadas capitalistas.

Para poder pensar estos procesos es que considero necesario reactualizar el pensamiento y los aportes de E. Sutherland (1949), que a pesar de una cierta y marcada importancia que adquirió su obra en el contexto de la teoría criminológica, esta se ve olvidada o degradada al momento de apro- ximarse críticamente a las relaciones entre economía legal e ilegal.

El delito de cuello blanco

Muchos consideran que este es el libro más importante de Edwin H. Sutherland, lo que lo ha catapultado a ser uno de los sociólogos de la cues- tion criminal más influyentes del pasado siglo XX. Son bien conocidos los avatares por los que pasó este libro que fue publicado por primera vez en 1949 por la Editorial *Dryden Press* de Nueva York. Sutherland era bastante reticente a realizar recortes y a silenciar los nombres de las setenta gran- des empresas norteamericanas que sirvieron de base a su investigación –tal como se lo exigía tanto la editorial como las autoridades de la Universidad de Indiana—. Finalmente cedió a las presiones, considerando que este pro- ceso de censura era un indicador claro del proceso mencionado y por otro lado aseguraría cierta distancia con las empresas estudiadas. Muchos años

después de su muerte, en 1983, la Universidad de Yale publicó la primera versión íntegra sin recortes. En el mundo de habla hispana, sin embargo, se conoció la versión recortada y la traducción fue realizada por Rosa del Olmo (Prof. De la Universidad Central de Venezuela) allá por el año 1969.

En su gran mayoría los comentaristas coinciden en señalar como punto de partida del concepto de *delito de cuello blanco* la conferencia inicial a cargo de Sutherland con motivo de la reunión anual de la ASS que tuvo lugar en Filadelfia en diciembre de 1939, es decir diez años antes de la publicación en inglés del libro. El título de la disertación era precisamente *The White Collar Criminal*. El impacto de esta conferencia fue enorme no solamente en el ámbito académico, sino que una gran parte de la prensa extrajo parte de la conferencia dándole una amplia difusión.

Los economistas suelen estar muy familiarizados con los métodos utilizados en ámbito de los negocios, pero no están acostumbrados a considerarlos desde el punto de vista del delito. Muchos sociólogos, por su parte, están familiarizados con el mundo del delito, pero no están habituados a consi- derarlo como una de las manifestaciones de los negocios. Esta conferencia intenta integrar y establecer las conexiones entre ambas dimensiones del conocimiento o, para decirlo de forma más exacta, intenta establecer una comparación entre el delito de clase alta (delito de cuello blanco) compuesta por personas respetadas, hombres de negocios y profesionales, y los delitos de la clase baja compuesta por personas de bajo estatus socio-económico.

Los empresarios, se pregunta Sutherland, que se sirven de la falsa publici- dad, de la comercialización de mercadería adulterada, de la utilización de recursos provenientes de los mercados ilegales, del no pago de impuestos, etc., y del desarrollo de un cúmulo de acciones que atentan con las normas legalmente establecidas:

¿actúan así porque poseen un bajo cociente intelectual, porque su nivel de instrucción es deficiente, porque han vivido una infancia desgraciada y sin padre, porque no son suficientemente ricos, porque son portadores de algunos rasgos o cromosomas criminales o será que no habrán resuelto adecuadamente sus complejos de Edipo?

De esta forma corrosiva e irónica, a Sutherland le gustaba interpelar el valor explicativo de las teorías criminales en boga por aquellos tiempos y del recorte de la criminalidad solamente referenciada en los denominados delitos comunes. El delito de cuello blanco obligará a todo un desplazamiento teórico para explicar las raíces del delito.

Sutherland agudizó particularmente las críticas contra el determinismo biológico, el individualismo extremo de psicólogos, psiquiatras y también contra las explicaciones económicas del delito, que tendían a identificarlo con la pobreza, y por otro lado, abrió la posibilidad de conectar las conductas delictivas como lazo social que une economía legal e ilegal.

Las relaciones entre delitos de cuello blanco (delitos económicos) y los delitos de los débiles (delitos comunes) no solo deben explicarse por los múltiples intercambios y flujos materiales existentes entre ambos, sino que ambos poseen constituciones asimilables y ambos son eslabones centrales en la conformación y reproducción del orden social. A pesar de ello aparecen disociados y claramente diferenciados en las representaciones sociales, políticas y también académicas.

¿Por qué sus conexiones son invisibles o se les otorga importancia social y política diferente? Intentemos responder a estos interrogantes.

¿Por qué son asimilables ambos tipos de comportamientos?

Para responder a esta pregunta introduciremos en términos muy genéricos los patrones más importantes de la Teoría de la Asociación Diferencial (AD) desarrollada en *Principios de Criminología* de 1947 (Cap. IV “Una teoría sociológica del comportamiento criminal”).

Sin ánimo de simplificar la teoría de la AD, pero teniendo las condiciones de este documento, podemos sintetizar la perspectiva de Sutherland, diciendo que para el sociólogo norteamericano su teoría de la Asociación Diferencial (que se inscribe en las denominadas teorías del aprendizaje social o *social learning*) sustenta que el comportamiento delictivo se aprende del mismo modo que el individuo aprende otras conductas y actividades

lícitas, en su interacción con personas y grupos mediante un complejo proceso de comunicación. El individuo aprende así no solo la conducta delictiva, sino también los propios valores criminales, las técnicas de acometimiento y los mecanismos subjetivos de racionalización (justificación y autojustificación) del comportamiento desviado. El delito desde esta perspectiva no es algo anormal ni es la señal de una personalidad inmadura, sino un comportamiento y un hábito adquirido, esto es, una respuesta a situaciones reales que el sujeto aprende. La pobreza y la clase social no son factores suficientes para la explicación de la tendencia de alguien hacia el delito, “las personas aprenden a convertirse en delincuentes y cómo lidiar subjetivamente con las consecuencias de sus actos”.

Para Sutherland, el comportamiento criminal, constituye una expresión de necesidades y valores generales, y no se explica por esas necesidades y valores puesto que el comportamiento no criminal es la expresión las mismas necesidades y de los mismos valores generales. Respecto a este último punto, Sutherland critica el esfuerzo de varios criminólogos en el sentido de ofrecer una explicación acerca de la conducta criminal apelando a los impulsos o valores generales:

Los ladrones generalmente roban con la finalidad de obtener dinero, de la misma manera que los trabajadores honestos trabajan para obtener dinero. Los esfuerzos de muchos estudiosos para explicar el comportamiento criminal por impulsos o valores generales, tales como el principio de la felicidad, la lucha por el estatus social, el motivo del dinero, o la frustración, apelan a factores presentes tanto en las conductas lícitas como ilícitas. Tales impulsos y valores son similares a la respiración, que es necesaria para cualquier comportamiento, mas no diferencia al comportamiento criminal del no criminal.

El delito de cuello blanco no puede ser justificado por el factor pobreza ni tampoco por patologías sociales y personales. Más aún, el argumento de que las personas situadas en los estratos socioeconómicos superiores se involucran regularmente en eventos ilegales de igual forma que las clases inferiores, haría necesario determinar las diferencias entre el comporta-

miento de los primeros respecto de los segundos. Y de esta forma dar respuesta al diferente tratamiento o importancia dada a los delitos económicos respecto de los delitos comunes.

¿Por qué se les otorga importancias diferentes?

La diferencia reside fundamentalmente, según Sutherland, en los procedimientos administrativos empleados en el tratamiento de los transgresores.

Para dar apoyo factual a su tesis relativa a los delitos cometidos por personas del *upperworld*, tomó como objeto de análisis las setenta mayores empresas estadounidenses en los ramos de las manufacturas, minería y comercio con base en un listado de las doscientas empresas más importantes de los EE.UU. entre 1929 y 1938. Puso principal interés en relevar las decisiones de los tribunales y comisiones administrativas contra las mismas empresas por actos violatorios de las leyes y normas como: competencia desleal, propaganda engañosa, infracciones contra leyes de patentes e inventos, derechos de autor, prácticas desleales en el campo laboral, fraudes financieros, etc. Algunas de estas acciones eran consideradas propiamente como delitos en términos penales y otras estaban asociadas a comportamientos violatorios en general.

Como resultado del relevamiento constató que de 779 de las 980 decisiones contrarias a las setenta corporaciones seleccionadas, demostraban prácticas ilegales que no eran objeto de los procedimientos inherentes al derecho penal, sino que por el contrario, estaban encubiertos en procesos especiales de forma de propiciar, suprimir o al menos minimizar los efectos del estigma asociado a la comisión de un delito.

En la criminalidad de cuello blanco, los símbolos externos se encuentran más eficazmente menguados, motivo por el cual tales delitos son excluidos de análisis de la Criminología y del sentido común, en cuanto esos símbolos no tienen el poder de ser asimilados a la naturaleza de los delitos

El hombre de negocios violador de leyes reguladoras del campo económico, habitualmente no pierde su estatus¹.

Entre sus colegas, cuyas reacciones, muchas veces, es de admiración por las prácticas del *smart man*. El principio general siempre invocado es que la violación de un código legal no necesariamente implica una violación a los códigos de negocios, de manera que la pérdida de prestigio está vinculada a la violación de los códigos de negocios y no a los códigos legales, salvo cuando estos coincidan.

Los hombres de negocios, de igual forma que otros sujetos considerados ladrones, son portadores de actitudes de desprecio hacia los grupos y agencias relacionados con la aplicación de la ley, o del gobierno o de las estructuras del Estado.

Ese desprecio por la ley, se alimenta del hecho de que ellos impiden el comportamiento reprobado. En el caso de los hombres de negocios, ven en el gobierno y la administración de justicia unos burócratas autorizados a investigar sus actividades. Estos hombres conciben muchas veces que la promulgación de una ley y no su violación es un auténtico crimen, sosteniendo que cuanto menos gobierno mejor, excepto cuando sea necesario obtener favores y recursos especiales de estos.

Aquí Sutherland introduce una de las herramientas conceptuales más interesante para comprender el proceso neutralizador del estigma del crimen en el caso de los delitos de cuello blanco: la aplicación diferencial de la ley (gestión de los ilegalismos, MF).

Tres factores, en el andamiaje de Sutherland, pueden explicar la aplicación diferencial de la ley penal en relación con los delitos de cuello blanco. Ellos son:

1. El estatus del hombre de negocios.
2. La tendencia a la no utilización de métodos penales.
3. El resentimiento relativamente desorganizado del público contra el delito de cuello blanco.

Factor 1

Siendo que en los métodos empleados en el cumplimiento de cualquier ley ocupan un lugar importante las apreciaciones de los legisladores y los empleados del sistema de justicia, quienes adaptan y aplican la ley considerando las características de los probables infractores, las apreciaciones referentes a hombres de negocios (potenciales infractores de las leyes que combate el delito de cuello blanco), revelan una mixtura de miedo y admiración. El miedo de los responsables de las agencias del sistema de justicia penal reside en que su actividad puede llegar a hostilizar a los hombres de negocios, en virtud de su poder económico y de su capacidad de represalia. La admiración posee raíces en la homogeneidad cultural que los legisladores y magistrados comparten con los hombres de negocios, por cuanto los legisladores y magistrados admiran y respetan a estos últimos no pudiendo definirlos como criminales, pues no combinan ni son portadores de las características del estereotipo popular de delincuente y considerarán que estos hombres respetables se ajustarán a la ley a través de presiones y medidas mucho más blandas.

Factor 2

Aquí Sutherland sostiene que la tendencia a la no utilización o reducción de los espacios de aplicación de métodos penales, cuyo avance se desarrolló precisamente más rápido en el campo de los delitos de cuello blanco en contraste con otros delitos.

Factor 3

La existencia de un resentimiento relativamente desorganizado del público contra los delitos de cuello blanco se puede explicar por la coexistencia de tres motivos que signan la naturaleza diversa de la relación entre ley y costumbres en este dominio:

- a. las violaciones de la ley por parte de los hombres de negocios tienen carácter complejo, no consisten en ataques simples y directos de una persona a otra, como son las lesiones corporales, poseen, por el contrario, efectos difusos que se pueden esparcir a lo largo del tiempo y afectar a un número elevado de personas, sin que alguien en particular sufra mucho en un tiempo dado, exigiendo la intervención por parte de expertos y profesionales para verificar y determinar el hecho delictivo investigado;
- b. los medios de comunicación no expresan los sentimientos morales organizados de la comunidad en lo que respecta a los delitos de cuello blanco, parcialmente debido a la complejidad de estos y a la dificultad de presentarlos como noticias. Pero una de las razones más fuertes es el hecho de que las agencias de noticias pertenecen a hombres de negocios o son por ellos controlados y a su vez los propios medios se ven envueltos en leyes como las que estamos comentando;
- c. las normas y leyes que regulan el mundo de los negocios y los delitos atinentes se encuentran ubicados en las partes relativamente nuevas y especializadas de las legislaciones, mientras que los delitos tradicionales permanecen insertos en el cuerpo de los códigos penales regulares, recibiendo estos delitos mayor atención por los profesores de derecho penal a la hora de formar los operadores del sistema de justicia, siendo a su vez, que por lo general el público comúnmente no posee conciencia o información de las muchas disposiciones especializadas en este campo, dando como resultado la falta de organización del resentimiento público.

En clave de Sutherland las diferencias entre los delincuentes de cuello blanco y la criminales comunes debe buscarse también en las concepciones de los transgresores sobre sí mismos y las concepciones del público sobre ellos:

El ladrón común muchas veces se concibe a si mismo como un delincuente y así es concebido por el público. El hombre de negocios, por otro lado, se piensa a si mismo como un ciudadano respetable y de modo general así quiere y lo considera el público en general.

Los hombres de negocios no se ven encuadrados en el estereotipo del delincuente, aun cuando violan la ley. Por otro lado, usualmente se piensan como violadores de la ley (aunque parezca un contrasentido) sintiéndose orgullosos y jactándose de sus relaciones y de sus prácticas violatorias, pues la ley y no su infracción es lo reprobable. Son apoyados por sus colegas en las violaciones y la conciencia de ello no los incomoda. El sentimiento de vergüenza por las prácticas de negocios desleales, cuando existe, queda reservado a los hombres de negocios más jóvenes, por no haber asimilado aun completamente, la mentalidad y las actitudes peculiares del mundo de los negocios.

No solamente es el propio delincuente de cuello blanco que no se representa a sí mismo como un criminal, sino que tampoco el público en general lo ubica dentro de este grupo. Esto a pesar de que parte del público no atribuye a los hombres de negocios características de sujetos cultivadores de altos patrones de honestidad y transparencia en el observancia de la ley, pero debido a su estatus, a cierta distancia y a determinados procesos, no son identificados como ladrones.

Buscando la protección de su reputación, los hombres de negocios promueven justificaciones y racionalizaciones a sus actos (ej. todos hacen propaganda exagerada) cuya función es ocultar el hecho del delito, rechazando el uso de palabras que denoten peyorativamente la naturaleza de sus actos, como deshonesto o fraudulento, y estimulan la sustitución de estas por palabras o expresiones eufemísticas. En ese sentido el hombre de negocios y el ladrón profesional se diferencian:

La política de las corporaciones es la adhesión pública general a la ley y la transgresión secreta de la ley. En el robo profesional el hecho delictual y su observación directa es un problema para el ladrón profesional en pos de ocultar su identidad y evitar la punición, pero esto no es para mantener su estatus delante del público. En el delito de cuello blanco, el problema importante para el delincuente es ocultar el hecho delictivo pues la identidad de la firma a la que pertenece es conocida y puede impactar en su estatus.

Otra estrategia de los hombres de negocios para salvaguardar sus reputaciones es el esfuerzo dirigido a la aplicación diferencial de la ley aplicable al caso, ya sea mediante la sustitución de procedimientos menos estigmatizantes como

por ejemplo: no ser detenidos por la policía; no comparecer en fueros penales y no ser condenados públicamente por los delitos cometidos.

Otra estrategia es dejar la estrategia de defensa ante el tribunal y ante el público a expertos en derecho.

De sus observaciones, Sutherland consideró que los delitos de cuello blanco no constituyen infracciones aisladas o involuntarias, por el contrario, en gran parte son deliberados, con una homogeneidad marcada y producto de una actividad planificada y organizada al efecto. De ahí su conceptualización del delito de cuello blanco como 'crimen organizado'.

Los medios de comunicación, así como dedican gran parte de su cobertura a los delitos comunes del CP, no le dedican el mismo tratamiento al delito de cuello blanco y a sus perpetradores. Ello por varios motivos: a) homogeneidad cultural entre los empresarios de los medios masivos y los delincuentes de cuello blanco; b) los medios de comunicación constituyen también grandes empresas capitalistas atravesadas por las mismas prácticas ilegales; c) gran parte del financiamiento de los medios de comunicación proviene de los recursos de las empresas infractoras de la ley; d) coincidencia de propiedad entre empresas y medios de comunicación.

Ahora bien, no solo son los medios de comunicación los que protegen hombres de negocios y sus empresas, de ser objeto de severas críticas y de ser estigmatizados como delincuentes, también concurren en ello las propias agencias del estado y del poder político.

Esta aplicación diferencial de la ley y del posterior tratamiento dado por parte de las agencias estatales a los delincuentes de cuello blanco y a los pertenecientes a las clases bajas es producto de diversos factores:

- a. la homogeneidad cultural existente entre los hombres de gobierno y los hombres de negocios.
- b. La presencia de hombres de negocios como miembros en las familias de muchos integrantes del gobierno.
- c. La frecuente existencia de amistades personales ligando a ambos colectivos.
- d. Presencia de personas en posiciones gubernamentales como ejecutivos, directores, abogados y otras profesiones liberales, relacionados en el pasado con empresas.

- e. El deseo de muchos funcionarios de gobierno de ocupar posteriormente un lugar en las empresas una vez que su función pública termine.
- f. La alta capacidad de las grandes empresas de afectar los programas y proyectos de gobierno.
- g. Íntima relación entre los programas de gobierno y los partidos políticos cuyas campañas han sido financiadas por recursos empresariales.

Por último, para Sutherland, la conformación de organizaciones donde se favorece la violación de la ley, existen por ser ‘organizaciones diferenciales’ más que productos de la desorganización social. Esto permite comprender como coexisten y se retroalimentan por un lado la existencias de empresas con organizaciones rígidas orientadas a la violación de las leyes y, por otro lado, una sociedad política que no está organizada para controlar estas violaciones.

Sutherland concluye que la limitada capacidad de las normativas y las acciones de control y penalización de los delitos de cuello blanco. Para que estos sean efectivos se necesita el apoyo y la organización del público dispuesto a cumplir la ley y a sancionar sus violaciones. Ello sería posible si existiera un marcado antagonismo entre público y gobierno de un lado, y hombres de negocios del otro.

Emergentes de la conexión entre economía legal e ilegal

Recordemos que Edwin Sutherland se refería a los profesionales del delito en la década de los veinte y treinta frecuentando clubes de juego clandestino, cabarets y prostíbulos, pero la vida social de los partícipes actuales en la cadena de ilegalidades y en especial en los DCB y en los DEO han sustituido esos lugares y ahora frecuentan y hacen sus relaciones sociales en residencias particulares, *countries*, *lobbies* de hoteles, etc. Es cierto que hay encuentros e intercambios de ilegalidades con gente del ‘hampa’ pero los grandes negociados que se han realizado en Argentina, tanto en la época de los militares (76-83) con la deuda externa privada y pública, como desde la recuperación de la democracia en 1983 y en especial en la década de los

noventa con las privatizaciones de las empresas estatales, no han sido ejecutados por los hampones tradicionales, casi folclóricos, sino por aquellos que raramente han pasado por un tribunal penal y menos por una cárcel.

Esos ambientes lujosos son el espacio para la interacción social que facilita la ‘asociación diferencial’ que con tal afinidad o producto de negocios previos se perpetúa en la forma de sociedades o empresas que compatibilizan negocios lícitos con ilícitos. A esta altura puede decirse que ninguna actividad empresaria legal puede hoy sobrevivir si no es dentro de la red de organizaciones o empresas ‘compatibles’ y en una relación simbiótica con la economía ilegal.

Tales vinculaciones que asumen la forma de participación necesaria, complicidad, encubrimiento etc., expresan una ineludible simbiosis entre lo legal y lo ilegal ya que el fenómeno de la liberalización del mercado financiero (Nelken y Nápoles, 2000) ha producido la obsolescencia del síndrome de Alí Baba –cuya riqueza quedaba en la cueva– y de tal manera es casi imposible identificar el dinero legal del ilegal.

En este sentido se discute acerca de si la delincuencia económica facilita el desarrollo económico, ya que ella permite al capital saltar por encima de normativas estatales regulatorias que frenan la inversión suponiendo que éstas deben adecuarse otros parámetros (fiscales, ecológicos, largo plazo, etc.); de tal manera, la liberalización del tráfico de capitales y la globalización han creado un ‘ser’ ingobernable para los Estados-nación que se ven sujetos cada vez mas a la lógica de la reproducción ampliada del capital financiero, casi con seguridad de origen delictual.

Y todos estos ejemplos de necesaria complementación entre economía legal e ilegal se pueden reproducir, en la actualidad, en casi todos los negocios industriales, comerciales y financieros en los que se requiere la necesaria participación de funcionarios estatales. La discusión se torna abstracta en cuanto no se precisa puntualmente los efectos de esas inversiones. En efecto, ¿cómo creer, por ejemplo, que el lavado del ‘dinero sucio’ se realiza sin la connivencia, complicidad, encubrimiento y/o participación directa de los grandes bancos? ¿Cómo no sospechar que tiendas –aún de las marcas famosas– no negocian la adquisición de mercaderías producidas fuera del control de su marca patente? ¿Cómo creer que el contrabando de auto-

móviles, de mercadería adulterada, de drogas, etc., no requiere de alguna connivencia, por lo menos en países latinoamericanos, de los organismos de seguridad que controlan las aduanas fronterizas?... ¿Cómo creer que el contrabando de armas, sin la connivencia de las autoridades del gobierno?

Los empresarios están también organizados formalmente para el control de la legislación, la selección de administradores y las objeciones a la promulgación de leyes que puedan afectarlos, mientras proclaman la libre competencia y la libre empresa practican toda clase de restricciones a ella ya sea con la planificación, organización y manipulación de los negocios.

Creo importante agregar que Roberto K. Merton en la década de los cuarenta sostenía que tanto los negocios legítimos como los ilegítimos se dedican a suministrar bienes y servicios para los que hay demanda económica.

[...] existe la analogía fundamental, la identidad, del papel económico de los negocios “legítimos” y de los negocios “ilegítimos”. Unos y otros se dedican en cierto grado a suministrar bienes y servicios para los que hay demanda económica. La moral aparte, unos y otros son negocios, empresas industriales y profesionales que distribuyen bienes y servicios que alguna gente desea, para los que hay un mercado de bienes y servicios se convierten en mercancías. Y en un sociedad predominantemente de mercado, esperaríamos que naciesen empresas adecuadas dondequiera que haya una demanda de mercado para ciertos bienes y servicios (Merton).

Esta definición de Merton contiene los registros mas claros de la ‘analogía’ entre negocios legales e ilegales, pero se detiene, quizás cautelosamente, al sugerir que serían paralelos cuando en la realidad están unidos por relaciones imprescindibles.

Además formula un teorema fundamental, aunque para nada tranquilizador: “todo intento de eliminar una estructura social existente sin suministrar otras estructuras adecuadas para llenar las funciones que antes llenaba la organización abolida, está condenado al fracaso” (Merton).

Volviendo al trabajo de Edwin Sutherland, dice:

[...] Los ladrones profesionales y los políticos, ligados por el interés que encuentran en este control ilegal, suelen trabajar juntos para obtener beneficios recíprocos. La cooperación entre la policía y los tribunales es necesaria en la medida en que ambos organismos están bajo control de la maquinaria política administrativa. El delincuente, lejos de estar separado de esta parte de la sociedad, se halla en relación estrecha e íntima con ella, no solo en su vida profesional, sino también en su vida social.

Si reparamos en esta proposición de Sutherland, no podemos menos que concluir que se estaba refiriendo a la inexistente separación entre la economía legal y la economía ilegal, y que la inteligencia de Al Capone ratificara en el Tribunal que lo juzgaba en 1932:

Soy un hombre de negocios y nada más. Gané dinero satisfaciendo la necesidad de la nación [...] Los negocios son las estafas legítimas [...] Esa gente dice que yo no soy legítimo. Nadie es legítimo. Eso lo saben ustedes y lo saben ellos. Reitero, hice mi fortuna prestando un servicio público. Si yo viole la ley, mis conciudadanos, entre los que se encuentran la mejor sociedad de Chicago, son tan culpables como yo. La única diferencia entre nosotros consiste en que yo vendí y ellos compraron. Cuando yo vendo licores, el acto se llama contrabando. Cuando ellos se los sirven a sus visitas en bandeja de plata, se llama hospitalidad (Al Capone, 1932).

Luego se preguntaba: “¿Porqué los mayores banqueros y hombres de negocios y políticos y gente profesional andan detrás de mí para mantener el sistema marchando?” (Al Capone, 1932). Más que una separación entre la economía legal e ilegal, en la realidad serían complementarias.

Economía legal e ilegal en sector agroganadero argentino. Conexiones entre pequeñas y grandes ilegalidades

Se calcula que la evasión fiscal en Argentina es de alrededor de 30 000 millones de dólares anuales, (una suma que representa el 15% del PIB) hace pensar en la capacidad que tienen esos millones de dólares no solo

de evadirse ilegalmente, y también de transitar por otros circuitos, legales e ilegales, reproducirse *ad infinitum* e influir en decisiones políticas sobre el ‘bien común’ en beneficio de intereses privados. Y es que cuando me refiero al delito como lazo social estoy indicando más que el hecho en sí, el fenómeno social, o sea sus consecuencias, sus efectos que se diseminan y tocan personas e instituciones tanto cercanas como lejanas.

Hace muy poco tiempo atrás el titular de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (2008: 12) realizaba una afirmación muy ilustrativa: “El mercado de ganado y de carnes es trucho [...] En el campo, en la industria, en el mercado de Liniers, en las carnicerías, todo es trucho”.

Nuestra referencia al sector agropecuario argentino no es casual, según las estimaciones oficiales desde el año 2005 hasta la actualidad el sector agropecuario constituye el sector de la economía más dinámico y con mayor desarrollo de la economía argentina (debido a las ventajas comparativas naturales que tiene este sector: bajos costos de producción, precios competitivos, aumento de los precios internacionales, etc.) concentrando más de la mitad de las exportaciones argentinas en este lapso. Por lo tanto, son innegables los efectos sobre la economía y en general sobre la sociedad argentina, tanto de las denominadas conductas legales como ilegales que se desarrollan al interior de este sector.

El crecimiento económico y la alta rentabilidad no solo están asociados a desarrollos de economía legal, sino que estos se encuentran fuertemente conectados con conductas delictivas ampliamente generalizadas. En el año 2007 tomaron conocimiento público varias denuncias y procesos llevados adelante por la AFIP y la Subsecretaría de Ingresos Públicos (PBA) donde se demostraban las diversas formas de evasión impositiva perpetradas por los empresarios del rubro cárnico, así como de la comercialización de granos, quienes declaraban volúmenes menores de producción y/o venta, traslado de la producción hacia provincias con menor carga tributaria o triangulación con empresas fantasmas. Tomemos algunos emergentes:

Según declaraciones: “El 60% de las operaciones del sector de la carne se realiza en ‘negro’, evadiendo impuestos”. Funcionarios de agencias estatales impositivas: “Los exportadores de granos, realizan ‘sospechosas’ operaciones para eludir los impuestos a la ganancia [...] embarques a pa-

raísos fiscales o ignotas empresas actuando de ‘operadores’ forman parte del menú” (Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Carne, 2006: 12).

El Presidente de la Bolsa de Comercio de Rosario, denunció que en la comercialización de granos existe ‘una evasión impositiva de cifras alarmantes’ con características similares a las que afectan a la compra y venta de carnes. ‘A diferencia de lo que ocurría en el mercado de la carne, quienes eluden las regulaciones tributarias en la comercialización de los cereales y oleaginosas, son intermediarios que compran en efectivo a los productores sin pagar IVA, y luego blanquean el negocio cuando venden a exportadores o industriales utilizando datos de vendedores ficticios o de inescrupulosos que se prestan a estas maniobras. De este modo, la diferencia del impuesto abonado por el comprador, una vez efectuada la retención correspondiente, nunca llega a ser recaudada por la AFIP, ya que queda en poder de estos intermediarios. Lógicamente que con estas ventajas salen a competir en la compra primaria de granos con acopiadores pequeños reclutados al efecto y cooperativas, ofreciendo precios o condiciones comerciales por encima de las posibilidades y las reglas del mercado.

Ejemplos de tipos de acción evasivas:

- a. Triangulación I: se detectó la venta de granos a empresas radicadas en paraísos fiscales o fronterizos a precios muy por debajo de los de mercado. Se cree que la mercadería llega finalmente a países consumidores pero vendidos a los verdaderos precios internacionales muy por arriba que los declarados al momento de salir de la Argentina. Se sospecha que el intermediario ubicado en el paraíso fiscal o en ciudades limítrofes está directamente vinculado con la empresa exportadora argentina y que en muchos de los casos, este intermediario no es más que direcciones postales.
- b. Triangulación II: la operación es similar a la anterior solo que se pacta y se factura una venta futura que saldrá de la Argentina dentro de 30, 60 o 90 días supuestamente a los paraísos fiscales. Luego al efectivizarse la exportación nunca llega a los destinos declarados sino que directamente

llega a los países consumidores finales a precios reales de mercado internacional.

- c. Inflación de ‘costos de producción’ sobre los que descargan los costos impositivos en Argentina.
- d. Otro ejemplo:

La AFIP presentó la documentación que establecería una evasión fiscal de 200 millones de pesos. El juez federal Marquievich ordenó la iniciación de la investigación penal sobre uno de los grupos empresarios de la industria de la carne, grupo Somma, que según las pruebas aportadas por la AFIP habrían cometido ilícitos por 22 600 000 pesos, aunque la suma investigada superaría los cien millones de pesos (*La Nación*, 6 de agosto 2008).

Estos son solo algunos ejemplos que revelan el cuadro de situación del sector atravesado por prácticas ilegales generalizadas e irregulares, donde participan grandes grupos, no siendo producto de sujetos o acciones individuales aisladas.

Ahora bien, a continuación trataré de ilustrar cómo esta trama de prácticas ilegales tanto en la producción como en la comercialización de este sector se articulan con otro tipo de ilegalidades de menor escala configurando un entramado generalizado de complicidades, reciprocidades y encubrimientos entre empresarios, funcionarios estatales, delincuentes menores que desarrollan y articulan al mismo tiempo prácticas legales e ilegales.

Ejemplos:

- a. “En Salta fueron decomisados, en los dos últimos meses, casi 20 mil kilogramos de carne vacuna que era faenada en forma clandestina. El secuestro se logró durante procedimientos realizados en varias localidades del interior provincial. Esto llevó a la clausura de más de cien carnicerías que vendían o pasaban a Bolivia esa carne procedente del robo de ganado vacuno” (Página 12, 21/08/05).
- b. “Detuvieron en la cercanías de la localidad de Melincué en la Provincia de Santa Fe, una banda de piratas del asfalto que se dedicaba a robar

camiones que transportaban cereales y oleaginosas en esta zona y que luego de apoderarse de las mercaderías transportadas, eran “blanqueadas” por empresas comercializadoras de granos para su exportación o bien eran derivados a la frontera para su comercialización externa” (*La Capital*, 20 de julio 2008).

- c. Según un exfuncionario del INTA entrevistado: “La comercialización de hortalizas y frutas está infectada de ilegalidades. Solo un 15% de lo comercializado está ‘blanqueado’. Vos tenés que comprar ‘x’ cantidad de mercadería con factura, por ejemplo cuatro bolsas de papas, y luego comprás diez bolsas sin factura en el mercado paralelo. Si te cae una inspección tenés una factura por cuatro bolsas y con eso zafás”. (Seghezzeo, 2007)
- d. “En los noventa se acuñó la frase: la industria no puede matar las vacas que no nacieron. Esto para hacer referencia a la necesidad de ‘blanquear’ la producción genuina de vacas o las provenientes del robo de ganado. Así surgieron los ‘blanqueadores’ quienes te arriendan informalmente un campo para ingresar allí la hacienda ilegal. Luego el la registra como propia y la vendés afuera o la exportás a una empresa fantasma en el exterior. Allí el margen de ganancia es aún mayor” (Seghezzeo, 2007)
- e. “Otro mecanismo que tenés para evadir impuesto es mediante lo que se llama el ‘achique’, esto es: vendo treinta animales por 10 mil kilos, a cinco pesos el kilo. En realidad estoy vendiendo treinta animales por 11 o 12 mil kilos a 5.30 pesos. Nunca se achica la cantidad vendida, luego a las grandes cadenas comercializadoras de carne al vender en cantidades enormes le es más fácil ‘blanquear’ los kilogramos reales” (Seghezzeo, 2007).

Este rápido y escueto paneo permite avizorar del entramado entre economía legal e ilegal en el sector agropecuario argentino. Es decir, en esta red de relaciones, el binomio economía legal/economía ilegal no puede ser pensado como una oposición, sino que más bien ambas son complementarias, se articulan y se necesitan. En este sentido, la economía agraria argentina no se sostiene únicamente a partir de ‘negocios lícitos’, sino que regularmente se detectan prácticas ilegales que luego adquieren el estatus de legalidad.

Grandes ilegalismos y pequeños ilegalismos

Foucault (1976) sostuvo que el campo de las ilegalidades podía ser subsumido en dos grandes grupos: a) 'grandes ilegalismos' y 'los pequeños ilegalismos'. Esta distinción trata de mostrar oposiciones de clases y de efecto de poder diferenciados. Ahora bien, esta distinción no supone oposiciones o diferencias tajantes ente ambos, sino que esto nos permite una explicación más general del funcionamiento de este campo, según la cual no podemos dar cuenta de unos sin los otros, en definitiva, ambos se articulan y se conectan.

En el sector agroganadero argentino se articulan y son interdependientes pequeños ilegalismos y grandes ilegalismos. Según Foucault, los "ilegalismos de los bienes" para las clases populares (fundamentalmente los delitos contra la propiedad) y, para los sectores sociales dominantes, los "ilegalismos de los derechos" (fraude, evasiones fiscales, operaciones comerciales irregulares, etc.) (Foucault, 1976).

A pesar de su complementariedad material, existen efectos, tratamientos y consideraciones que diferencian socialmente ambos ilegalismos. Sin lugar a dudas juega un rol central en ello la selectividad del sistema de justicia penal, lo que Sutherland (1939) denominaba como la "aplicación diferencial de la ley". Es decir, ciertas prácticas son toleradas, asumidas como naturales y no punibles. Cuando emergen las conductas de los 'pequeños ilegalismos' la penalización es casi instantánea, a diferencia de lo que sucede con las conductas de los 'grandes ilegalismos'. Si bien, cíclicamente alguno de estos comportamientos pueden ser seleccionados por las agencias del sistema de justicia penal, no son social y políticamente representadas y categorizadas como conductas delictuales y muy pocas llegan a condenas efectivas producto de los mecanismos o rituales de impunidad que gobiernan los denominados delitos de cuello blanco.

Como decía Sutherland, las prácticas ilegales no tienen una vinculación intrínseca con la violación de la ley, sino que son más el producto de procesos sociopolíticos que construyen y gestionan los ilegalismos.

En términos generales y específicos del sector agropecuario argentino, vemos cómo los pequeños delitos se hacen intensivos en la medida en

que los grandes ilegalismos los necesitan, incentivan y encubren. Ahora bien, son visualizados y aparecen como los únicos existentes, los únicos que importan un 'riesgo' para el orden social y la seguridad ciudadana, en contraposición con los 'grandes ilegalismos' (los delitos de cuello blanco) estafas, evasiones, corrupciones, robos a grandes escalas, que aunque traen aparejados mayores prejuicios para el conjunto de la sociedad, son naturalizados como pequeñas y normales desviaciones que no son riesgosas para el orden social y la seguridad ciudadana y por lo tanto son invisibles para las ansiedades y acciones sociales y políticas.

Cierre

Este intento de reactualizar el pensamiento de Sutherland para aproximarse desde otro lugar al sector agroganadero argentino es un aporte y una apuesta a repensar críticamente su constitución y entramados, donde las ilegalidades, los delitos, las complicidades y las retroalimentaciones entre economía legal y economía ilegal no son elementos que perturben el desarrollo del sector.

Las prácticas y procesos descriptos no pueden ser pensados como imperfecciones aisladas sino como elementos de constitución del orden social. Hemos visto la configuración de una doble articulación: por un lado, las propias definiciones de ilegalidades se construyen al interior de relaciones de poder siempre asimétricas y desiguales, siendo a su vez generadoras y reproductoras de esas relaciones; por otro lado, la activación de actos ilegales y castigos se desarrolla en forma selectiva; por un lado, no son definidos como delitos ciertos actos y sólo una parte de los considerados como delitos luego son penalizados.

Más que pensar en la incapacidad del sistema de justicia penal, en sus falencias para punir este tipo de prácticas, debemos pensarlo más como un instrumento fundamental de este sector económico caracterizado por las ilegalidades generalizadas. Foucault decía que la función más importante del sistema penal no es castigar a los que delinquen sino mantener y reproducir el orden establecido, con sus desigualdades e injusticias.

Por otro lado, la complementariedad entre actos ilegales con prácticas económicas legales se tornan cotidianas y generalizadas. No es posible, reitero, pensar en una escisión tajante entre ellas, sino no que vemos como en el sector agroganadero se conecta sobre una línea difusa que separa lo legal de lo ilegal. Esto solo es posible por un entramado de complicidades, silencios, participación, incapacidad o desidia de funcionarios estatales, todo lo cual garantiza inmunidad e impunidad.

Esto, por último, facilita la naturalización de ciertos delitos, produce y reproduce el orden social, al tiempo que permite ciertas prácticas ilegales y condena otras.

Notas

- 1 Énfasis del autor.