

Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

From the Selected Works of Fernando Carrión Mena

2011

¿Prevenir o gobernar la violencia?

Fernando Carrión Mena, Arq.



Available at: https://works.bepress.com/fernando_carrion/507/



Foro internacional | 2011
Pensar el futuro:
la prevención
que México necesita

Memoria



Título:

Memoria del Foro Internacional

Pensar el futuro: la prevención que México necesita

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad
Pública / Centro Nacional de Prevención del Delito y
Participación Ciudadana

México, 2011

Coordinación editorial:

María Inés Velasco Sodí y Roberto Romero Constable

Edición: Ana Ramos

Corrección: Marijose Díaz / Aurora Treviño Lizcano

Diseño de portada e interiores: Marysol Morán

Formación: Marysol Morán / Liliana Castro

Las opiniones vertidas en la presente publicación
son responsabilidad de quienes las emiten y no
necesariamente representan la línea u opinión del
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de
Seguridad Pública.

Prohibida su venta

Aprendizajes y lecciones en prevención desde América Latina

FERNANDO CARRIÓN

Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador y Concejal del Distrito Metropolitano de Quito. Quito, Ecuador.

Ponencia 1

¿Prevenir o gobernar la violencia?

DANIEL LUZ

Asesor Nacional de Seguridad Ciudadana del Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Panamá.

Ponencia 2

PATRICIA ARIAS

Máster en Criminología por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Investigadora en el Centro de Estudios del Desarrollo. Santiago, Chile.

Ponencia 3

Prevención social y participación en un modelo de sociedad neoliberal

RUBÉN DARÍO RAMÍREZ

Director del Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, Alcaldía de Bogotá. Bogotá, Colombia.

Ponencia 4

CARLO ARZE

Especialista en Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo, por más de 20 años. Director de la Fundación Internacional de la Juventud desde 2010. Texas, Estados Unidos.

Ponencia 5



Foro internacional | 2011
Pensar el futuro:
la prevención
que México necesita

¿Prevenir o gobernar la violencia?¹

FERNANDO CARRIÓN

Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador y Concejal del Distrito Metropolitano de Quito. Quito, Ecuador.

INTRODUCCIÓN

Un fantasma se cierne sobre América Latina: el fantasma de la violencia. Contra este fantasma se han conjurado en santa unión todos los organismos de cooperación internacional, los gobiernos de nuestros países, los partidos políticos de todos los signos, los medios de comunicación y las sociedades victimizadas.

Es un fantasma porque es la imagen de las personas muertas que, según dicen, se les aparece permanentemente a los vivos; y se les aparece como percepción porque existe un crecimiento significativo de las tasas de homicidio, que en 25 años se han duplicado: se pasó de los 12 homicidios por 100 mil habitantes en 1980 a 25.1 en el año 2006.² En otras palabras, se trata de una problemática en ascenso que en la actualidad significa un número no menor a los 170 mil homicidios por año.

Pero no sólo hay un aumento de los homicidios, sino también —según Latinobarómetro— **las demandas de seguridad ciudadana han crecido a un ritmo mayor: En el año 2000 se ubicaron en el cuarto lugar; en el año 2005 pasaron al segundo puesto, y en la actualidad, están posicionadas sólidamente como la primera reivindicación de la sociedad latinoamericana.**

1 Agradezco los comentarios que Andrés Gomez, compañero de Flacso, le hizo a la primera versión del artículo.
2 "En 1980, el promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes era de 12.5 al año. En 2006 fue de 25.1, lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo" (Kliksberg, 2008: 5).

La percepción de inseguridad (violencia subjetiva) convierte al temor en el principal imaginario social y, por lo tanto, en el principal fantasma que rige y organiza la vida cotidiana de la población.³ La percepción de inseguridad define por dónde voy, por dónde regreso, qué transporte tomo, cómo me defiendo y actúo, y por qué me encierro en mi casa. Por esta vía las ciudades pierden ciudadanía (se llenan de “foráneos”), espacio público (se reduce) y tiempo (hoy los días urbanos no son de 24 horas) (Carrión, 2010).

También es un fantasma que está presente en cada una de las esferas que impacta, convirtiéndose en un componente adicional de los hechos de violencia: en términos políticos, se puede afirmar que la violencia produce desinstitucionalización, pérdida de legitimidad o descrédito de los órganos clave de la democracia, como son el sistema parlamentario, la policía, la justicia y el conjunto de instituciones estatales,⁴ lo cual conduce a la no denuncia, a la impunidad, a la justicia por la propia mano y a la informalización jurídica, y, por lo tanto, a la formación de un círculo vicioso. Lo más grave que ocurre, en casos extremos, es una transición de la violencia legítima del Estado hacia ciertas organizaciones ilegales que logran hegemonía en algunos contextos particulares.⁵

En términos económicos, el incremento de los costos de la violencia acarrea el aumento de los costos de producción (inflación), la distracción de los recursos para el empleo y las políticas sociales⁶ y la transformación del servicio de la seguridad de un derecho universal a una mercancía de acceso diferenciado. Los costos de la violencia significan una pérdida no menor al

-
- 3 “El tema de la inseguridad quizá sea el imaginario más fuerte que se manifiesta en las ciudades de América Latina” (Silva, A. 2003).
 - 4 Los niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas han crecido: La policía pasó de 30% en 1996 a 39% en 2007; las Fuerzas Armadas, de 41% al 51%, y el sistema judicial, del 33% al 30% (Latinobarómetro).
 - 5 “México es un país donde el poder político está migrando del Estado a pequeños actores no estatales que se organizan en amplias redes con ejércitos privados, ingresos propios, servicios de beneficencia, capacidad para hacer alianzas y conducir guerras” (Manwaring, 2008).
 - 6 En los países de violencia elevada los costos representan una proporción significativa del producto. Así tenemos que los gastos en protección y los efectos directos del crimen representan alrededor del 6% del producto en Estados Unidos y del 13% en Colombia (Ratinoff-BID, 1996).

14.2% del PIB (Londoño y Guerrero, 2000).⁷ **En América Latina cada vez se destinan más recursos económicos a la seguridad de lo que se hacía antes, tal como demuestran en los presupuestos locales, nacionales e internacionales,⁸ lo cual tiene dos efectos perversos: se securitizan los recursos fiscales y disminuyen los recursos destinados a las políticas sociales que son el sustento de las llamadas políticas de prevención del delito.** Esta ampliación desparramada del presupuesto lleva y expresa la pluralización de actores públicos (municipios), privados (ONG) y comunitarios (organización de productores) que trabajan en la seguridad ciudadana; pero también revela que, a pesar de estos recursos, los resultados son francamente negativos y bastante desalentadores.

Pero es además un fantasma porque las violencias se nos presentan como si hubiera una sola definición, propia del pensamiento único, cuando en realidad se trata de un concepto *polisémico* que revela la existencia de varios enfoques. De esta manera, la violencia asume la misma condición de las categorías de democracia, desarrollo o descentralización, entre otros, que son conceptos que tienen distintos significados según las construcciones teóricas en las que se sustenten. Si la definición de violencia es polisémica, también lo será el concepto de seguridad ciudadana; tanto que podría considerarse que existen dos grandes corrientes: La *estructural*, que hace referencia a las explicaciones que vienen de los procesos generales, y la *factual*, que nace de los hechos explícitos.

7 En una encuesta hecha por Cedatos-Gallup para *The Seminarium Letter*, en la que la muestra fue de 130 empresas de Quito y Guayaquil, en Ecuador, se obtuvieron dos datos interesantes: "¿Qué porcentaje representa el gasto en seguridad dentro de su presupuesto total del año?" El 80% de las empresas encuestadas destinaba menos de 10% de su presupuesto, mientras que el 20% restante, destinaba entre 10 y 30%. Es decir, un importante porcentaje de los gastos de las empresas se destina a la seguridad. "¿Cuánto gasta su empresa al año en seguridad?" El 20% de las empresas gasta más de un millón de dólares al año. En otras palabras, en números absolutos es una cantidad verdaderamente significativa. De esta información se debe inferir que estos costos de producción de la seguridad se trasladan al cliente, con lo cual la economía tiene un elemento adicional de inflación de precios: los costos de la violencia.

8 Tan sólo Estados Unidos le ha entregado a Colombia una suma superior a los ocho mil millones de dólares para combatir la violencia delictiva; a México, mil 500, y a Centroamérica y El Caribe, cerca de 400 millones de dólares en estos últimos diez años.

Detrás de esta segunda están presentes las concepciones, por un lado, de la llamada *epidemiología* de la violencia que tiene una *visión etiológica* de los fenómenos producidos (causales iniciales); esto es, que detrás de cada delito hay una o varias causas y, por otro, de las *lógicas penales* venidas de la *teleología* (causas finales), que finalmente se expresa en que a cada delito le corresponde una pena proporcional.

En otras palabras, tenemos un fantasma que se manifiesta en que todavía no sabemos cómo es la violencia ni tampoco cómo manejarla, porque se le estudia poco y, ante la urgencia del caso, se interviene básicamente por medio de las propuestas hegemónicas de mano dura o populismo penal, y minoritariamente mediante la prevención, que en realidad aparece más como un discurso ideológico, que —incluso— va perdiendo peso como respuesta ante las demandas sociales que vienen de los altos niveles de victimización de la sociedad.

Sin embargo, las dos visiones (epidemiológica y penal) están vinculadas entre sí debido a que la “multicausalidad” explicaría la existencia del delito (etiológico) y, según la secuencia lineal establecida, el sistema penal sería el encargado, primero, de tipificar el delito (atributos), y después, de procesar el ilícito (teleológico). En otras palabras, la causalidad sería una condición *ex ante* el delito, sobre la cual debería actuar la prevención, ubicada en una fase previa y no a lo largo de la totalidad del proceso.⁹ Desde la perspectiva etiológica, la realidad del delito estaría conformada por una *superabundancia de causas* difíciles de identificar (por problemas metodológicos e ideológicos) y por la existencia de un determinismo unívoco lineal que producen: primero, el delito; luego, la investigación y, finalmente, la pena (teleología).

En esta perspectiva, el sistema penal procesa el juzgamiento *ex post* al hecho delictivo, bajo la realidad de que los jueces conocen la Ley pero no el delito¹⁰ y de que la pena no resuelva el conflicto que produce el delito, sino por el contrario, lo acrecienta. En esa perspectiva, ¿cómo pensar que el sistema penal,

9 Por eso la cárcel, al ser el paso final del proceso penal, no se entiende como parte de la prevención; y es un elemento central en la violencia actual.

10 “El problema con los árbitros es que conocen las reglas, pero no conocen el juego”. Shankly, Bill (1913-1981), entrenador inglés de fútbol.

tal cual está diseñado, sea parte de las políticas de prevención? Por ejemplo, la cárcel, ubicada en el último peldaño del sistema penal, opera como masa gravitatoria donde todos los caminos conducen a ella y, tal cual está diseñada, actúa como una instancia reproductora de violencia. Es una creencia común la afirmación periodística de que la “cárcel es la escuela del delito”, porque no rehabilita, porque potencia la carrera delictiva y porque es un lugar desde donde se organizan y ejecutan hechos delictivos de gran escala.¹¹

Pero no sólo eso; la pena carcelaria destierra al delincuente de su medio natural y produce una transmisión generalizada del conflicto hacia los miembros de su comunidad: familiares, vecinos o compañeros. Por ejemplo, si la persona privada de la libertad es un jefe de hogar, la familia en su conjunto se afecta negativamente debido a que pierde los ingresos económicos que éste aportaba cuando estaba libre, lo cual genera la probabilidad de que los miembros del núcleo familiar inicien la carrera delincencial —incluso— a una edad más temprana que su padre. Adicionalmente, cuando regrese del cumplimiento de la pena —según el tiempo de reclusión establecido— probablemente el hogar haya cambiado sustancialmente: el hijo menor será un adulto, su esposo o esposa habrá construido otra relación, su inserción laboral habrá desaparecido y los estigmas que pesan sobre él no serán fáciles de sobrellevar, entre otros.

Las violencias no vienen de causas genéricas y, mucho menos, de una superabundancia causal (masa de factores de riesgo). La violencia no se origina en factores ni atributos, sino en relaciones sociales históricamente determinadas. Por eso la violencia es relacional, histórica y plural, inscrita en un Estado en particular.

11 El Primer Comando de la Capital (también llamado Partido del Crimen) fue organizado en 1992 para combatir la violencia dentro de los presidios y para vengar la muerte de presos ocurrida en la cárcel de Carandiru; esto es, para disminuir la violencia estructural existente al interior del sistema carcelario. Sin embargo, este inicio de autodefensa poco a poco va transformándose gracias a la corrupción del sistema, a la presencia del narcotráfico y la internacionalización. Pero no sólo se vivió la violencia dentro de la cárcel, sino que el reclusorio fue proclive a su desarrollo, al extremo de que en mayo de 2006 hubo 170 muertos, 80 autobuses incendiados, 77 motines carcelarios y la paralización de San Pablo, Brasil, al grado de que dejó la duda respecto a quién manda: PCC o las autoridades paulistas.

Con este trabajo buscamos introducir algunos elementos al debate respecto del conocimiento de la violencia y del sentido de la eficacia de las políticas de prevención, y contrastarlos con la necesidad de pensar más en el *gobierno de la violencia* en América Latina que en la prevención.

LAS VIOLENCIAS: DE ATRIBUTO A RELACIÓN

Las tradicionales formulaciones conceptuales de las violencias nacidas del determinismo causal, sea natural (por lo tanto biológico) o moral (vinculados a la religión, las costumbres o las tradiciones), como también de las consideraciones de la desviación legal (anomia), empiezan a ser cuestionadas. No hay una causa para una violencia, ni tampoco múltiples causas para múltiples violencias; y no las hay, porque ese determinismo unívoco no existe. Sin embargo, esta concepción se ha convertido en la base de la visión hegemónica del fenómeno y, por lo tanto, en el punto de partida para el diseño de las políticas públicas desde la perspectiva de la prevención como de la óptica penal.¹² En otras palabras, las bases sobre las cuales se sustenta la prevención están cuestionadas.

La violencia no puede ser comprendida o explicada desde la existencia de una o varias causas a la manera de atributos que la determinan (llamados *factores de riesgo*).¹³ Tampoco puede entenderse a partir de la lógica penal, porque en este caso la violencia se reduce a un acto tipificado según un pacto político (la Ley dentro de un Estado), y adicionalmente no puede concebirse, como lo hace la cooperación internacional cuando define la violencia a partir de un concepto superinstrumental que no cuenta con la posibilidad de identificar actores, circunstancias, lugares y condiciones históricas particulares.¹⁴

12 Por esta razón se confunde violencia con delito, cuando en realidad se trata de conceptos totalmente distintos.

13 Según DRAE un factor es: "elemento, concausa".

14 Por eso la cooperación internacional plantea las mismas políticas para todas las ciudades y para todos los países, cuando la realidad es altamente heterogénea.

“El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS).

De esta manera, la violencia es concebida como una patología o un problema, mediante *atributos* preestablecidos, lo cual ha mostrado errores. De allí que sea necesaria una nueva visión que la conciba como una relación social particular del conflicto social (Carrión, 2009), que nazca de *una compleja construcción social y política* (Sozzo, 2008), que se cristaliza en un territorio y en un tiempo específicos. Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como consecuencia de la interacción de múltiples actores directos e indirectos, históricamente constituidos (estructural), y que, por tanto, no existe ni un antes ni un después de un evento delictivo: Lo que existe en la realidad no es un continuo entre el antes (causalidad) y el después (la pena), sino un objeto (la violencia) construido socialmente en un lugar y un momento específicos (espacio, tiempo).

Del conjunto de los conflictos sociales propios de la vida cotidiana y de las condiciones *estructurales* de la sociedad, se pueden desprender un par de elementos metodológicos centrales: la violencia no es una; se trata de un fenómeno plural y múltiple, explicable por la existencia de lógicas y dinámicas propias a cada una de ellas. Pero también es cambiante en el tiempo y el espacio, tanto que se trata de un fenómeno histórico.

LAS VIOLENCIAS SON PLURALES

Las violencias son plurales debido a que la conflictividad social es múltiple y estructural. Como cada violencia tiene una lógica específica no se le puede conocer y encasillar en una categoría genérica, y mucho menos plantear políticas generales e iguales a esta realidad heterogénea, porque cada una de ellas tiene actores distintos, motivaciones diferentes y expresiones disímiles.

El encuentro de realidades diferentes y asimétricas desarrolla un conjunto de fenómenos sociales, económicos y políticos que tienden a configurar violencias e ilegalidades particulares, distintas a las que se producen en otros

escenarios y con otras lógicas. Los actores, tecnologías, formas y motivaciones de la violencia se realizan en escenarios sociales (escuela, familia, barrio) y territoriales (ciudad, campo, frontera) en momentos históricos específicos, lo que da lugar a varios tipos de violencias particulares, construidas, por ejemplo, según:

- El contexto institucional:
 - *La violencia escolar*, en cuanto a los métodos pedagógicos (“la letra con sangre entra”), a las relaciones entre autoridades y docentes con el alumnado (castigo, disciplina, abuso), a la disputa de universos simbólicos entre distintas escuelas (choques deportivos) y a las relaciones entre estudiantes.
 - *La violencia intrafamiliar*, que se manifiesta por las condiciones culturales, las relaciones asimétricas de poder entre sus miembros, la composición demográfica, entre otros componentes, que terminan por expresarse al interior del núcleo familiar que cuenta con una dinámica acelerada de cambio.
- El contexto territorial:
 - *La violencia fronteriza*,¹⁵ que se origina en las agudas transformaciones que viven las regiones transfronterizas, gracias a las relaciones asimétricas entre dos o más Estados, conformando economías ilegales en el contexto de la globalización (Carrión, 2010).
 - *La violencia urbana*, que nace de la densa concentración espacial de las heterogeneidades y la satisfacción desigual de las necesidades básicas. Su presencia significativa está vinculada al agudo proceso de urbanización que vive la región (Carrión, 2010).
- El contexto social:
 - *La violencia de género*, que se desarrolla por las asimetrías de poder en la relación entre personas de diferentes preferencias sexuales.

15 La violencia fronteriza en estricto sentido debería llamarse “transfronteriza”, porque en la relación reside su dinámica y lógica.

- *La violencia juvenil*, venida de las relaciones entre las diferencias generacionales de los distintos grupos etarios.
- *La violencia étnica*, que tiene lugar por las asimetrías de poder en relación al conflicto que plantean las relaciones entre diferentes naciones o pueblos que se identifican como habitantes de un mismo territorio.
- Las motivaciones:
 - *Las violencias políticas* que provienen, por ejemplo, de agentes organizados que buscan modificar, sustituir o desestabilizar la institucionalidad estatal vigente (la guerrilla), o de aquellas situaciones que restringen la legitimidad, la representación y la participación de la población (paros cívicos). Pueden ser desde el Estado (derechos humanos) o desde segmentos de la población.
 - *Las violencias económicas* que surgen, por ejemplo, de los mercados ilegales donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados o se generalizan la industria del secuestro o del sicariato. Por esta vía mercantil se han formado verdaderas empresas transnacionales del delito, donde sobresalen las ligadas al narcotráfico, al mercado de armas y al tráfico de personas. Pero tampoco se pueden descartar las que tienen que ver con asaltos de bancos, robos de automóviles, depredación del patrimonio cultural, etcétera.
 - *Culturales: la violencia de los estadios* que tiene que ver con las expresiones de disputa de los universos simbólicos —de manera principal— alrededor del fútbol (Carrión, 2011).
 - *Las violencias comunes*, caracterizadas por su difusión, por provenir de múltiples lógicas, porque se producen en un “lugar común”, por ser generalizadas y porque erosionan el sentido de ciudadanía (derechos y deberes).

Un elemento significativo de la pluralidad de las violencias tiene que ver con los Estados, en tanto definen las violencias y los delitos, porque los tipifican; pero también porque nacen de la condición de ciudadanía que establece derechos y deberes constitutivos por cada Estado. En otras palabras,

el Estado aprueba un código penal y, sobre esa base, garantiza sus derechos a la población.

Pero aquí surge una pregunta inicial. ¿Qué pasa si hay dos Estados con garantías distintas? Esta condición establece dos elementos centrales: Por un lado, la diferencia entre violencia y delito, donde este último se especifica de acuerdo con un pacto social que establece los atributos a partir de los cuales un acto único puede ser considerado un delito. Por eso los delitos y las subsecuentes penas, son relativas a cada Estado, lo cual configura, por otro lado, que si se encuentran dos Estados en una frontera se producen asimetrías respecto de la concepción, la comprensión y la actuación, porque los delitos varían de un Estado a otro. El delito y la pena vienen de la Ley (código penal), es decir, del marco regulatorio, que no es otra cosa más que los derechos que esa población, en tanto ciudadanía, tiene frente a un Estado y que éste debe garantizar. En otras palabras, tanto el delito como la seguridad ciudadana son relativos a cada Estado.

De allí que no sea correcto hablar de la violencia, sino de las violencias, y esta pluralidad no se constituye aisladamente sino con alta vinculación entre ellas, al extremo que se perfilan tres elementos significativos:

- Las violencias en la realidad no se expresan de manera pura, porque están articuladas entre ellas; por ejemplo, el secuestro puede tener la forma de violencia mercantil porque cobra un rescate, pero en realidad puede ser violencia política por la motivación que se persigue con el uso de ese dinero.
- Las violencias operan bajo la denominación de un *complejo de violencias*, porque la totalidad de ellas se encuentran relacionadas entre sí. Sin embargo, cuando el conjunto de las violencias de un territorio específico y de un momento determinado cuenta con una lógica y un peso superior a las otras, se puede afirmar que asume la condición de *núcleo funcional* (por la función de articulación), dotándole de la condición de *complejo articulado de violencias*. Así por ejemplo: Las violencias en Honduras alrededor de las maras; en México, el narcotráfico, o en Colombia las bandas criminales emergentes (Bancrim) nacidas del paramilitarismo y del narcotráfico, tienen esta cualidad de núcleo funcional.

Es interesante el caso de los países y regiones que tienen como *núcleo funcional* al narcotráfico: Las políticas aplicadas que no sólo desplazan partes del proceso (fases) y de los impactos, sino que también articulan los territorios. El ejemplo más importante e interesante es el Plan Colombia: Nace hace diez años en Colombia y sus efectos más visibles —vinculados al tema que tratamos— son los siguientes: a) desaparecen los carteles territoriales (cártel de Cali o de Medellín) y se conforman las Bandas Criminales Emergentes; b) se erosionan los liderazgos fuertes y personalizados (Escobar, Rodríguez Gacha) y aparecen los barones pequeños pero múltiples; c) se desplaza la producción hacia Perú y Brasil, y el procesamiento hacia Ecuador y Perú; se regionaliza el conjunto del proceso; d) se reducen las zonas de producción pero se incrementa la productividad y se hace mucho más eficiente, y, e) lo más importante, se articulan las zonas de producción y procesamiento (andinas) con las de comercialización controladas por los cárteles mexicanos (Sinaloa, el Golfo).¹⁶ Asimismo, f) se desencadena una crisis humanitaria en las áreas geográficas de expulsión y de llegada por el desplazamiento forzado de población civil por parte de actores armados.

En este momento se aplica la política del Plan Mérida para México, Centroamérica y El Caribe, con lo cual el fenómeno sigue el proceso de expansión.¹⁷ Centroamérica es hoy la región de comercialización mundial, al extremo que por allí pasa 84% de la cocaína del mundo. Pero no sólo eso; con el fenómeno de las maras —que son internacionales— existe un terreno fértil para que el problema siga creciendo en la región.

Las violencias constituyen un *sistema delictual* —como expresión fenoménica final de las violencias— que hace referencia al conjunto de los delitos que están presentes en un mismo hecho. Nunca en un delito hay un solo delito, siempre están presentes múltiples delitos. En otras palabras, cada delito está inmerso dentro de un *sistema de ilegalidades*, porque el cometimiento de un hecho delictivo conlleva la realización de delitos anteriores,

16 Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 15 países de América Latina están vinculados directamente al cártel de Sinaloa.

17 Gracias a esta política, América Latina se ha convertido en la región de mayor consumo de cocaína del mundo y en un continente que opera como territorio unificado.

simultáneos y posteriores al delito principal. Cada ilegalidad está asociada a otras, porque tras un delito principal se estructuran o despliegan siempre otros delitos en cascada (secuencial), en efecto dominó o en simultaneidad (concomitante). En este caso, es el grado de la violencia el que configura la lógica del sistema; por ejemplo, en un homicidio agravado (sicariato) existen ilegalidades por el porte de armas, por la organización y por la usura.

Por ejemplo, cuando una persona se emborracha, conduce un vehículo, produce un accidente, intenta sobornar al policía y hasta lo agrede porque no acepta la multa. Éste es un caso en serie, tipo cascada, donde hay un orden secuencial de ilegalidades a partir de un hecho principal (emborracharse). En otros casos pueden existir enlaces delictivos simultáneos: En un homicidio común puede existir el porte ilegal de armas y la adquisición fraudulenta de la misma, la organización para delinquir, la penetración violenta al domicilio y la sustracción de un bien. No se diga, en los casos del robo de vehículos, contrabando o narcotráfico, donde existe un circuito amplio de fases enlazadas, cada una de las cuales contempla uno o varios delitos.¹⁸

LAS VIOLENCIAS SON HISTÓRICAS

La violencia es plural y también cambiante, porque es histórica. Las violencias son procesos estructurales complejos donde hay muchos actores en conflicto —conformados históricamente— que van mutando permanentemente, y no pueden ser entendidas exclusivamente a partir de un simple determinismo lineal, con causalidad múltiple o única, carente de un contexto y condiciones históricas.

Las violencias nacen de las relaciones sociales del conflicto, y no de los atributos previamente establecidos con fines analíticos o de tipificación de un delito. Como las violencias nacen de relaciones sociales y éstas son históricamente determinadas —en tanto se constituyen en el tiempo y el espacio—, las violencias también son históricas.

18 La agresión al futbolista Salvador Cabañas lo ejemplifica muy bien: Había posesión ilegal de armas, funcionamiento del bar fuera del horario establecido, el vehículo en que salieron los agresores no tenía placas que permitieran su identificación y consumían licor.

La violencia es un concepto construido socialmente, que no puede ser concebido como algo dado que está allí, que es así y que es consecuencia de un conjunto de factores de riesgo. La violencia es una *construcción social* y, por lo tanto, un fenómeno histórico que cambia y muta constantemente; lo cual conduce a la existencia de ciertos momentos delincuenciales específicos, que se configuran bajo la modalidad de una *coyuntura delictiva*.

Por “coyuntura delictiva” entenderemos al momento histórico que tiene un conjunto de *elementos identificables, recurrentes y diferenciadores, configurados a partir de la combinación del complejo articulado de violencias y el sistema delincencial, en el marco de las relaciones globales y locales propias de un país, una región o una ciudad*. Es el periodo en que convergen o se acumulan conflictos irresueltos, que terminan por hacerse evidentes y por generar el diseño de políticas de seguridad ciudadana caracterizadas bajo una visión de corto plazo y de gobierno (mayoritariamente de fuerza).¹⁹ En otras palabras, es la expresión de dos tipos de relaciones: una, venida del carácter de la relación de lo global con lo local, y la otra, sustentada en el vínculo de las violencias con los delitos, en un territorio y tiempo específicos.

La actual coyuntura delictiva puede, entre otras cosas, caracterizarse por cuatro elementos centrales: primero, que la violencia y el delito tienen una motivación principalmente económica; segundo, que la violencia se desarrolla mediante formas organizadas, no en términos del número de personas involucradas, sino de la división del trabajo existente en cada una de las

¹⁹ Nos referimos, por ejemplo, a las políticas del Plan Colombia o Plan Mérida, que por la fuerza que tienen configuran una coyuntura delictiva particular; pero también a aquellas políticas de presencia militar en las calles, a las modalidades de mano dura o a las reformas penales que se encuadran dentro del populismo penal. Estas políticas, por su onda expansiva, conforman una coyuntura específica que puede variar su longitud en el tiempo.

fases del proceso delictivo (actores),²⁰ tercero, que tiene características transnacionales, en tanto existe una organización de carácter internacional que se expresa en actos locales,²¹ y cuarto, que existe una relación interdelincuencial de los delitos.

Históricamente hay violencias que nacen en ciertas coyunturas delictivas. En la actualidad marcada por la globalización, se observa la emergencia de nuevas violencias, entre las cuales se pueden resaltar los delitos informáticos, las tecnologías de la comunicación y las economías ilegales (Castells, 1998). Pero también puede ocurrir que otras violencias desaparezcan (Foucault, 2005), o que en el balance de las mismas, se modifiquen las fuerzas relativas de cada una de ellas, haciendo que los núcleos funcionales cambien, debido a las alteraciones de la correlación de pesos.²²

Esta concepción de fondo permite entender que las violencias tienen lógicas cambiantes, que se expresan cuantitativa y cualitativamente.

En términos cuantitativos se tienen dos tipos de cambios sustanciales: por un lado, según la *condición temporal*, las violencias y los delitos pueden subir, bajar o estancarse de acuerdo con la coyuntura delictiva; en relación con la *calidad territorial*, los tipos de violencias y tipos delictuales pueden mantenerse, desplazarse o desaparecer de ciertos espacios.

América Latina vive una fase expansiva de los actos delictivos desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado, hasta la mitad de

20 La Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional se conoce como la Convención de Palermo; fue adoptada por la Asamblea General en diciembre de 2000 y entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. Dice en su artículo 2: Definiciones. Para los fines de la presente Convención: a) Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

21 El delito será de carácter transnacional si: a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado, o d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

22 Éste es uno de los elementos centrales en la comprensión de la coyuntura delictiva: la definición del complejo articulado de violencias, donde una de ellas cumple la condición de núcleo funcional.

esta década, cuando tiende a una reducción de la aceleración. Sin embargo, en este periodo de desaceleración se percibe un proceso concomitante de incremento significativo de los grados de violencia: del homicidio simple se pasa al agravado; del uso de armas blancas, a las armas de fuego, y del crimen aislado, al organizado, entre otros.

En lo territorial se observa la tendencia a la concentración de la violencia en dos espacios predominantes: por un lado, en las ciudades, al extremo de que en algunos países la violencia es conocida como violencia urbana, y en las fronteras, gracias a la nueva función que cumplen en el marco de la globalización (Carrión, 2011).

En términos cualitativos, es factible percibir que se produzcan importantes transformaciones en el conjunto de las violencias y los delitos; se puede identificar el paso de la violencia tradicional a la moderna, donde obviamente producirán políticas distintas. Éste es el caso de la prevención, que producirá un giro total: de la hegemonía en la estrategia social, que es propia de la violencia tradicional, hacia la esfera económica que caracteriza a la violencia moderna.

Entendemos por *violencia tradicional* a aquella estrategia de sobrevivencia que tienen los sectores sociales empobrecidos súbitamente, que viven crónicamente la pobreza o que perciben la inequidad y la desigualdad; pero también a la que nace de la relación con una cultura lúdica asociada al consumo de productos psicotrópicos que lleva a riñas, accidentes y agresiones, o la que se constituye en las asimetrías de género (violencia de género) y generacionales (violencia juvenil). Es una violencia que tiene alta significación social y que se ha llegado a llamar “la violencia común”. Este tipo de violencia tradicional encarna una política pública explícita, donde la prevención es de carácter y de contenido social: educación, empleo, vivienda, servicios y equipamientos urbanos, participación y sistema penal, entre otros.

Por otro lado, **la *violencia moderna*, se caracteriza principalmente porque tiene una predisposición explícita a cometer un hecho delictivo, cosa que antes no existía, sea por la presencia de una cultura de la violencia o porque se producía súbitamente ante un estímulo. Como existe la predisposición al cometimiento de un hecho delictivo, se**

desarrolla un plan donde su elemento central es la especialización, tanto en el tipo de ilícitos (vehículos, sicariato) como en la construcción de la organización delictiva,²³

por eso no se trata del número de personas involucradas sino de la existencia de una división del trabajo en su interior. Pero también cuenta con un importante desarrollo tecnológico que utiliza pistas de aviones, producción de submarinos, posesión de armas de todo tipo, desarrollo de niveles de comunicación que, en su conjunto, producen una asimetría con la policía.

Adicionalmente, tiene un importante proceso de internacionalización que conduce a que la organización del crimen sea de carácter global, pero con hechos de carácter local. Y finalmente, en este caso, hay una economía ilegal que impregna y rige a toda la coyuntura delictiva. Por ejemplo, en Colombia, la Universidad de los Andes estima casi ocho mil millones de dólares por año en el lavado de dinero, correspondiente al 2.3% del PIB, lo cual crea empleo, vínculos con la economía legal, corrompe las instituciones, establece pautas de consumo, genera una cultura y desarrolla delitos conexos. Por eso, el gobierno de la seguridad ciudadana, en esta coyuntura delictiva, tiene que tener políticas económicas explícitas para contrarrestar sus efectos negativos.

Lo que prima en la coyuntura delictiva actual son las violencias modernas derivadas de las economías ilegales, que tienen una lógica empresarial sustentada en un modelo de gestión que cuenta con una planificación y división del trabajo en el marco de redes internacionales, donde la lógica de las franquicias y tercerizaciones están al orden del día.

LA PREVENCIÓN²⁴

En general, la prevención es un concepto que busca anticiparse a la ocurrencia de un hecho no deseable y, en particular —para el caso que nos convoca—,

23 Por eso no es sólo en el narcotráfico que existe crimen organizado, sino en todas las violencias actuales, porque todos los delitos son organizados. De esta manera, por ser una condición generalizada, es un concepto que no explica nada.

24 Según el DRAE, pre-venir quiere decir: "prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. Precaver, evitar, estorbar o impedir algo. Anticiparse a un inconveniente, dificultad u objeción".

un delito. La prevención ha estado presente desde hace mucho tiempo en el debate de la violencia; primero, como parte de la lógica del sistema penal donde, por ejemplo, la presencia policial en el espacio público debía producir una lógica disuasiva, y la pena o castigo debía disciplinar al delincuente (Foucault, 2005).

Pero también hace referencia a las medidas que se deben tomar por fuera de la lógica penal; esto es, por ejemplo, las políticas sociales, urbanas o económicas,²⁵ con la finalidad de atenuar las causas o los factores de riesgo que serían las determinaciones anteriores (*ex ante*) y externas (exógenas) al fenómeno delictual (Selmini, 2009).

A pesar de las críticas que se le formulan a esta corriente, no se puede negar el aporte positivo que produjo la propuesta de prevención: permitió la entrada de las políticas públicas de seguridad ciudadana, porque para enfrentar el delito se requiere un conjunto de estrategias que rebasen las tradicionales aproximaciones estrictamente policiales. Por eso, para enfrentar la llamada multicausalidad del delito, es imprescindible ir más allá de lo represivo y del control (sistema penal) o, en otras palabras, comprender la violencia desde fuera de lo penal, lo que permitió romper con la unilateralidad y, por primera vez, diseñar políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana.

La prevención debe ser entendida históricamente, y para que ello ocurra, hay que entender que la coyuntura delictiva está signada por la violencia moderna. La violencia tradicional encarna una política pública donde la prevención es de alto contenido social (educación, empleo, vivienda, servicios urbanos, participación y sistema penal), de presencia de la policía en la calle y en la que la ciudad introduzca límites o barreras al delito, entre otros. Y la moderna es mucho más compleja, porque tiene mayores componentes: debe contar con inteligencia policial, con acuerdos internacionales y con medidas principalmente de corte económico.²⁶

25 Sin embargo, se intenta construir con lógica sectorialista el llamado "sector seguridad", con un nivel de especialización alto, tanto que se autonomizan las acciones preventivas, principalmente en la policía, la justicia y la cárcel, propias del sistema penal.

26 La nueva coyuntura delictiva requiere de nuevas políticas: la prevención debe transitar de lo social a lo económico, en tanto en la actualidad entre el 10 y el 15% del comercio mundial opera bajo las lógicas de las economías ilegales (Naím, 2006). Sólo del narcotráfico se estiman entre 450 y 600 mil millones de dólares de movimiento anual.

En otras palabras, **la nueva coyuntura delictiva requiere de nuevas políticas de prevención que transiten de lo social a lo económico; de lo aislado a lo sistémico y de lo local a lo internacional.**

Impulsar el debate y la necesidad de develar el carácter ideológico de las políticas de prevención, como salida aparente a la lógica de la realidad penal, es un imperativo porque en realidad lo que se están aplicando son políticas represivas venidas de la lógica penal, sólo que encubiertas bajo un ropaje de cordero. Por eso es necesario superar este estado de cosas, para lo cual es imprescindible interesar a los operadores académicos, técnicos y políticos de ir más allá de la crítica para empezar a construir una nueva visión y unas nuevas políticas para enfrentar el fenómeno de las violencias en América Latina. Otra política de seguridad ciudadana es posible y, además, ineludible.

Sin embargo, esta posibilidad se trunca porque la presión de los actores de la seguridad y de la agenda pública es muy fuerte, y porque la vía de la prevención es insuficiente. Hoy la población exige mano dura, populismo penal, respuestas inmediatas y, por otro lado, la autoridad política busca legitimarse ante la población. Por eso los presupuestos de las políticas preventivas son francamente minoritarios, con lo cual no sólo es difícil que esta entrada tenga legitimidad en un marco de alta victimización, sino que también el enfoque etiológico tiene muchas limitaciones.

EL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD

Los límites y “un cierto agotamiento de sus modos de pensar y actuar” (Sozzo, 2008) muestran que tanto **la prevención como la justicia penal deben llevarnos a la búsqueda de nuevas formas de administración de la seguridad, entre las que aparece con mucha fuerza el denominado *gobierno de la seguridad*, que tiene por objetivo reducir los riesgos y brindar protección a la ciudadanía, como una condición solidaria que va más allá de la seguridad** (Edwards y Hughes, 2009).

La seguridad ciudadana es el objeto del gobierno y tiené que ser entendida histórica y estructuralmente en una doble dimensión: por un lado, que es en la coyuntura delictiva donde el gobierno de la seguridad se realiza. Allí están los actores económicos, políticos y sociales de la violencia y de los delitos, actuando para conformar el complejo articulado de violencias y el sistema delictivo en el marco de las relaciones de lo glocal. Por eso, el gobierno de la seguridad requiere de un marco institucional (leyes, órganos) y de políticas explícitas, que nacen del paso de la agenda pública —construida por los medios de comunicación, las encuestas, las marchas blancas y los grupos temáticos— a la agenda política.

Y, por otro lado, es imprescindible ubicarse en el momento actual de las políticas de seguridad, porque la que hoy se plantea como seguridad no es aquella que nació al calor de la Guerra Fría como seguridad pública, que tiene como objetivo mantener el orden público del Estado, y su política está dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generan los llamados enemigos internos. El marco institucional se compone principalmente por la Policía Nacional y un sistema legal único a nivel nacional (leyes y administración de justicia). Hoy, en cambio, estamos entrando al campo de la *seguridad ciudadana* donde el objetivo es la protección, convivencia y tolerancia en las relaciones interpersonales; siendo el Estado, en este caso, el garante que lleve al cumplimiento del respeto al derecho y al deber de las personas (ciudadanía). La política debe ser asumida por una pluralidad de actores de origen diverso, que hace presumir que nos encontramos en una fase histórica de constitución de un marco institucional de gobierno de la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana tiene que construirse sobre la base de su gobierno, en tanto es un tema político, social y económico, de cualidades estructurales, que requiere de una actuación sobre el conjunto de los elementos que la configuran y no sólo a partir de algunos de ellos vistos aisladamente. También se dirige hacia el fortalecimiento de la ciudadanía en el sentido de potenciar los derechos individuales y colectivos de las personas.

De allí que se trate de una propuesta más de ciudadanía que de seguridad; es decir, de cómo la sociedad es gobernada en tanto mandante.

La noción del Gobierno de la Seguridad Ciudadana hace referencia a las regulaciones, garantías y actividades que el Estado —mediante acciones de política pública— debe construir como derecho de la ciudadanía, y tiene que ver con los actores institucionales (policía, justicia, municipio) y sociales (medios de comunicación, universidades), con las políticas aplicadas (social, económica) y con las normas legales diseñadas (leyes, ordenanzas) en la perspectiva de contar con una propuesta a largo plazo (política de Estado) nacida y asumida por el colectivo social y político (consenso social).

En la actualidad de América Latina, el marco institucional del Gobierno de la Seguridad Ciudadana se encuentra en transición y en construcción, debido a los procesos de reforma del Estado (descentralización y privatización) y de introducción del concepto de seguridad ciudadana (derechos individuales y colectivos) por encima del de seguridad pública (mantenimiento del orden público estatal).²⁷

La seguridad ciudadana es enfrentada desde una doble óptica interrelacionada, que proviene de la reforma del Estado: descentralización y privatización. En el primer caso se aprecia una nueva relación “local-nacional” que conduce, por ejemplo, a la aparición de múltiples policías (nacionales y locales), un mayor protagonismo de los gobiernos municipales²⁸ y a un incremento de la dependencia respecto de las experiencias externas.²⁹ Como afirma Maillard (2009), la descentralización del Estado, los nuevos instrumentos de gobierno de la seguridad y la presencia de actores emergentes produce cambios profundos en el manejo de la seguridad ciudadana.

27 En unos casos han aparecido Ministerios (El Salvador), Secretarías (México), Subsecretarías (Ecuador) o divisiones (Chile), y en otros, Consejos o Comisiones de seguridad ciudadana.

28 La descentralización, no sólo administrativa sino de las demandas de la población hacia los municipios los convierte en núcleos de referencia centrales en la construcción de la seguridad ciudadana.

29 “El subdesarrollo general de la experiencia criminológica ha dejado a las autoridades locales más dependientes en la importación de otros países, mediante el establecimiento de redes de profesionales, intelectuales y políticas de intercambio entre instituciones académicas particulares y actores políticos” (Edwards y Hughes, 2009).

Y, en el segundo, se vive un proceso de privatización de la seguridad que lleva a inéditas relaciones “público-privadas”, que también dan lugar a la presencia de nuevos actores (guardianía privada, superintendencias). De allí que no sea nada raro que estemos entrando en una nueva forma de seguridad: la “seguridad privada”, que tendría esta condición debido a su forma de producción (empresarial privada) y al peso que le asigna el mercado para distribuir los recursos y para el acceso al servicio (oferta y demanda), no como derecho y sí como mercancía.

En esta perspectiva los dispositivos institucionales (actores, prácticas y discursos) se convierten en elementos centrales para que el gobierno del delito tenga concreción, tanto por sus funciones reguladoras como por sus nuevas acciones directas.

En suma, con el incremento y transformación de la violencia se desbordan las instituciones clásicas de la seguridad pública (policía y justicia), y con la reforma del Estado (descentralización y privatización), tenemos nuevos actores portadores de las políticas de seguridad, que permiten un paso de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas, en la que el Estado tiene un nuevo rol: garante del derecho y del deber de las personas frente a la vida y su patrimonio; es decir, de la ciudadanía, como forma de participación en el goce de sus bienes y de la calidad de vida: la seguridad ciudadana.

Las políticas de gobierno de la seguridad ciudadana tienen dos versiones explícitas en América Latina: la “preventiva”, marginal y poco presente, que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito y “la represiva”, que pone énfasis en la pena y que es la que mayor peso tiene en la actualidad, pero donde una y otra son las caras de una misma moneda. Se trata de superar esa visión, de tal manera que la sociedad sea gobernada en su conjunto; esto es, como parte del gobierno de la sociedad que emerge como autoridad política (poder) y que tiene un ámbito de ejercicio competencial en el territorio (lo local).

Desgraciadamente no se diseñan políticas de seguridad ciudadana y ése es un requisito para gobernar la violencia. Hay que superar el peso de lo policial y lo penal, pero también se requiere dejar de lado el peso mayúsculo de las encuestas de opinión pública. Hay que construir una propuesta holística, donde la posibilidad del gobierno de la seguridad sea un ejercicio de la política para fortalecer la democracia y la ciudadanía, y no la securitización de la vida cotidiana. ●

REFERENCIAS

- Carrión, F. (2009). Prevención: ¿una propuesta *ex ante* el delito? En *Revista URVIO, Prevención*. Quito: Ed. FLACSO.
- Carrión, F. (2010). La violencia urbana, un asunto de ciudad. En: *Ciudad, memoria y proyecto*. Quito: Ed. OLACCHI-IMO.
- Carrión, F. (2010). En el límite de la vida: la violencia fronteriza. En *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: Ed. FLACSO-IDRC.
- Carrión, F. (2011). En el límite de la vida: la violencia fronteriza. En *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: FLACSO-IDRC, Quito.
- Carrión, F. (2011). Fútbol y violencia: las razones de una sin razón. En revista *Polemika*. Quito: USFO.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, G.A. res. 55/25, annex I, 55 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 44, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001). Texto completo en versión en español en: <http://www.derechos.org/nizkor/corru/doc/crimes.html>
- Edwards, A. y Hughes, G. (2009). Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico. En *Revista URVIO*, No 6. Quito: Ed. FLACSO-IDRC.
- Foucault, M. (2005). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- Kliksber, B. (2008). ¿Cómo enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina? *Revista Nueva Sociedad*, No 215, pp 4-16. Buenos Aires.
- Londoño, J. L. y Guerrero, R. (2000). *Asalto al desarrollo: Violencia y crimen en las Américas*. Washington: Ed. BID.
- Maillard, J. (2009). El gobierno local en la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones. En *Revista URVIO, Prevención*. Quito: Ed. FLACSO.
- Manwaring, M. (2009). *A "New" Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies*, monografía.

Naín, M. (2006). *Ilícitos: Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

Selmini, R. (2009). La prevención, modelos y definiciones en el contexto europeo. En *Revista URVIO*. Quito: Ed. FLACSO.

Silva, A. (2003). *Bogotá Imaginada*. Bogotá: Ed. Taurus-UNAL.

Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: Ed. FLACSO-IMO.