

# Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

---

From the Selected Works of Fernando Carrión Mena

---

November, 2012

## Lo político de las políticas de seguridad

Fernando Carrión Mena, Arq.



Available at: [https://works.bepress.com/fernando\\_carrion/589/](https://works.bepress.com/fernando_carrion/589/)



## Fernando Carrión

### Lo político de las políticas de seguridad

Fernando Carrión. Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador; presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI); Ex concejal del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista del Diario Hoy. Realizó estudios de arquitectura en la Universidad Central del Ecuador y de Máster en Desarrollo Urbano Regional en el Colegio de México. Sus áreas de especialización son los centros históricos, la seguridad ciudadana, las políticas urbanas, el desarrollo local, estudios sobre fútbol, el desarrollo urbano y las políticas de planificación. Entre sus últimos artículos están *Barrios seguros para las mujeres* (2012), *El desafío político de gobernar una ciudad* (2012), *La plaza, ¿un producto en vías de extinción?* (2012), *¿Prevenir o gobernar la violencia?* (2011), *Historia y violencia: una necesaria de-construcción* (2009) y *Violencia y medios de comunicación: populismo mediático* (2009).

#### 1. Introducción

Es importante debatir un tema crucial en la hora actual: las relaciones entre violencia y política y viceversa, porque hoy la violencia asume formas políticas en tanto es organizada y es más poderosa económicamente; así como se infiltra en el Estado

mediante el llamado plomo (intimidación) y plata (corrupción) lo hace con el mercado a través del lavado de recursos económicos. En otras palabras, asalta la economía y penetra la política utilizando variados mecanismos.

La violencia tiene una carga política debido a que el crimen actual es fundamentalmente organizado y, en algunos casos,

---

*Por eso esta nueva organización delictiva se extiende por el territorio planetario, convirtiéndose en un sector económicamente poderoso y, por lo mismo, de influencia política muy alta...*

---

constituido mediante redes mundiales que se articulan para operar bajo figuras económicas de un *holding* o de *tercerización*; allí están los casos más significativos de las redes del narcotráfico que se articulan a otras, como las redes de armas, de tráfico de personas o de lavado de dólares. Por eso esta nueva organización delictiva se extiende por el territorio planetario, convirtiéndose en un sector económicamente poderoso y, por lo mismo, de influencia política muy alta; en

otras palabras, son económicamente muy poderosas y políticamente mucho más influyentes.

Antiguamente no era muy claro el nivel de influencia política que tenían las organizaciones delictivas, puesto que había separación del Estado con la propia economía delictiva, pero ya no es así. También se debe entender, que estas organizaciones del crimen están muy próximas a los gobiernos para confrontarlos o someterles a sus intereses.

Un par de ejemplos. Primero, en las últimas elecciones presidenciales en Guatemala y en Nicaragua, la OEA envió sus observadores electorales como tradicionalmente lo hace. Una vez concluidas las elecciones, la organización realizó una serie de observaciones al proceso de Nicaragua y prácticamente ninguna al de Guatemala; lo cual es muy llamativo porque el proceso

electoral guatemalteco tuvo un flujo de recursos económicos jamás utilizados en toda la historia electoral del país, lo cual llamó la atención de algunos analistas internacionales respecto de que pudieron haberse filtrado recursos económicos provenientes del narcotráfico. ¿Qué hizo la OEA? Puso el dedo sobre Nicaragua, pero en absoluto sobre Guatemala; y eso es un hecho de poder, un hecho político.

Segundo, ¿por qué se cuestiona a Venezuela, a Bolivia y a Ecuador con el tema del narcotráfico? Desgraciadamente porque están ubicados estratégicamente dentro de la cadena del narcotráfico a escala internacional; mientras Colombia y Perú son los dos productores de coca más grandes del mundo, Venezuela y Ecuador no producen pero sí se ubican en la ruta hacia los mercados más grandes del mundo. ¿Por qué la comunidad internacional estigmatiza a los países vinculados a la comercialización y no a los productores, cuando la política central de la guerra a las drogas está diseñada para enfrentar la oferta? Principalmente porque los dos primeros son socios estratégicos de los Estados Unidos y los segundos tienen un signo político diferente. Pongamos el caso: si Hugo Chávez o Rafael Correa fueran presidentes de Colombia, el lugar donde se produce la cocaína, obviamente que Colombia sería absolutamente estigmatizada. El caso de Bolivia, también productor de coca, es criticado porque Evo Morales defiende la tesis del principio cultural que tiene la coca, aunque rechaza la producción de la cocaína.

---

*¿Por qué la comunidad internacional estigmatiza a los países vinculados a la comercialización y no a los productores, cuando la política central de la guerra a las drogas está diseñada para enfrentar la oferta?*

---

Lo que ocurre con estos ejemplos es que los países no son leídos por la función que cumplen dentro de las fases de producción,

circulación y consumo de los narcóticos –dentro de los circuitos internacionales de esta nueva economía ilegal que se consolida a escala mundial– sino más bien por los signos políticos de los líderes de sus gobiernos; en esto las grandes potencias mundiales y los medios de comunicación juegan un rol central.

Tercero, los violentos y los actores de los mercados ilegales no solo confrontan al Estado mediante la intimidación y la corrupción sino que también buscan subsumirlo a sus intereses. Si antiguamente buscaban limitar la acción de los Estados para sacar provecho de ello, ahora les interesa representarse directamente en las instancias públicas más estratégicas para sus actividades. Para cumplir con estos objetivos, lo que hacen claramente, es financiar las campañas electorales de ciertos candidatos que los pueden ayudar, así como dejar la ventriloquía para representarse directamente con sus propios candidatos. Este es el caso de las últimas elecciones de los gobiernos locales en Colombia, donde miembros de las llamadas BACRIM (Rastrojos, Cordillera), de los grupos irregulares (FARC, ELN) y de los paramilitares se presentaron camuflados a las elecciones. Mientras antiguamente atacaban al Estado y boicoteaban las elecciones, hoy día utilizan la democracia para captar el Estado en aquellos territorios estratégicos para la producción o la circulación de narcóticos. No hay que olvidar que en Colombia la policía tiene una dependencia mixta hacia el poder civil: directa ante el gobierno nacional a través del Ministerio del Interior y de coordinación con el alcalde.

En el libro *El asalto al desarrollo (BID)* se mostró cómo la violencia impide el crecimiento de nuestros países, por los altos costos que tiene y por los recursos económicos que se destinan para controlarla. Pero también se puede afirmar que existe un asalto a la democracia desde la perspectiva del financiamiento de campañas, de la participación directa de los ilegales en los pro-

cesos electorales, de la deslegitimación de la institucionalidad pública, así como también de la penetración de sus intereses en el Estado por la vía de la corrupción y la intimidación.

Adicionalmente se debe afirmar que todas las políticas públicas son políticas; por lo que las políticas de seguridad ciudadana no son otra cosa que políticas. Y lo son porque se les diseña e implementa desde el ejercicio del poder. Esta afirmación es más clara durante el periodo neoliberal, cuando –incluso– se pretendió esconder la lógica política de la seguridad bajo dos formas explícitas: por un lado, mediante la creación del fetiche del apoliticismo, planteando que su enfrentamiento solo era posible hacerlo desde la óptica técnica y que, por lo tanto, para el diseño de políticas públicas solo se requería contar con información oportuna y confiable. De allí que los llamados observatorios de las violencias se regaran por la región para captar datos, de tal manera que las decisiones de política fueran *objetivas*. Y por otro lado, toda esta propuesta se inscribió dentro del llamado pensamiento único, que no aceptó otras opiniones ni disidencias, con lo cual las políticas de seguridad –se supone– no nacían ni del ejercicio del poder y ni mucho menos de la política. Fue no solo una visión hegemónica, sino única.

---

*...las políticas de seguridad ciudadana no son otra cosa que políticas. Y lo son porque se les diseña e implementa desde el ejercicio del poder.*

---

Sin embargo el modelo de Estado que emergió después de las dictaduras militares en América Latina, que tuvo como norte los postulados nacidos del llamado Consenso de Washington, convirtió a la seguridad en un complemento imprescindible para el sostenimiento de las políticas económicas y del control social. Por eso se planteó más el tema de seguridad pública, en tanto debía sostener el proyecto político-económico, y menos de seguridad ciudadana, aunque uno y otro fueron concebidos absolutamente despolitizados.

## 2. Algunas cuestiones metodológicas

Es necesario partir señalando algunas cuestiones metodológicas, como base para el debate. Por un lado, las violencias solo

---

*...actualmente, por ejemplo, existen delitos como el sicariato, secuestro relámpago, delito informático, cuando anteriormente ninguno de estos existían.*

---

pueden ser entendidas dentro de su dinámica histórica –porque son históricas– no solo para conocer la evolución de las mismas sino también para saber en qué momento se encuentran; o, si se quiere, en qué coyuntura delictiva se ubican; actualmente, por ejemplo, existen delitos como el sicariato, secuestro relámpago, delito informático, cuando anteriormente ninguno de estos existían. Es más,

no solo hay delitos nuevos sino que los viejos adoptan nuevas modalidades y en su conjunto operan de manera deferente a lo que ocurría en el pasado. Hoy la mayoría de los delitos se realizan bajo formas organizadas donde el tema económico es la motivación central. Por eso, una constatación histórica de este tipo no puede llevar a plantear políticas de seguridad de épocas anteriores para enfrentar problemas actuales, puesto que también el espacio para la formulación de políticas públicas es distinto; en otras palabras, las violencias, las políticas y los marcos institucionales cambiaron históricamente.

Por otro lado, no se puede hablar de la violencia como si fuera una y nada más, o como si se tratara de un genérico, pues eso esconde una realidad: las violencias son plurales; tanto que la violencia urbana es distinta a la violencia doméstica, como la violencia fronteriza es diferente a la del fútbol, a la de género, a la del narcotráfico o a la del terrorismo. Una afirmación de estas características tiene que ver con el hecho de que las lógicas, dinámicas y actores de cada tipo de violencia son disímiles,

lo cual debe llevar a plantear también políticas especializadas para cada una de ellas.

Otra característica metodológica importante proviene de la necesidad de distinguir violencia de delito. Mientras la primera tiene que ver con las dimensiones política, estructural, simbólica y cotidiana y tiene sentido en contextos particulares (Bourgois, 2005), la segunda –el delito– hace relación a la acción u omisión tipificada y penada por la ley; es decir, se trata de un contrato social establecido en el marco de un sistema parlamentario específico; lo cual puede conducir –como de hecho ocurre– a que existan violencias que no están tipificadas como delitos (violencia de género) o delitos que no son violentos (mercados ilegales); pero también que los delitos y las violencias sean relativas: lo que es considerado un delito en Venezuela puede que en Colombia y Brasil no lo sea, o al revés; esto es posible porque los delitos se tipifican dentro de cada uno de los parlamentos nacionales. Esta condición genera *asimetrías complementarias*, que explican el porqué las tasas de delitos son distintas en un lado de una frontera frente a las del otro. Asimismo, en el caso de la frontera con Colombia, ubicada entre Cúcuta y San Antonio del Táchira, el contrabando de gasolina va hacia Colombia por la diferencia de precios existente entre los dos países, y de Colombia hacia Venezuela transita cocaína para posteriormente ser trasladada hacia Europa y EE UU. En el caso de la frontera de México y Estados Unidos es interesante: como en este último la venta de armas es legal, a lo largo del cordón fronterizo se tienen muchas armerías destinadas al mercado del otro lado, por eso los mexicanos compran las armas en la frontera estadounidense de manera legal, pero cruzan el límite para llegar a su país y se vuelven ilegales. En la frontera del lado mexicano lo que existe son farmacias destinadas al mercado de los Estados Unidos, porque el costo de los medicamentos es más alto debido a la exigencia legal de la presentación previa de una prescrip-



ción médica. La lógica de la frontera es así de clara: unión de situaciones diversas, pero complementarias.

---

*Entonces las violencias son históricas, plurales y relativas. Pero adicionalmente, cuando se habla de violencia o de seguridad existen distintos contenidos que las definen, porque se trata de conceptos polisémicos...*

---

Entonces las violencias son históricas, plurales y relativas. Pero adicionalmente, cuando se habla de violencia o de seguridad existen distintos contenidos que las definen, porque se trata de conceptos polisémicos; al igual que ocurre con los de la democracia, desarrollo, descentralización y otros. Por eso se debe reiterar que no existe un concepto que tenga definiciones comunes a las distintas matrices teóricas; como intentó construir el pensamiento único en nuestros países.

### **3. El crecimiento, el cambio y los impactos de las violencias**

La violencia en América Latina crece, cambia y genera impactos bastante significativos en distintas esferas de la vida cotidiana. Cuando se hace el análisis del comportamiento de las tasas de homicidios en la región, desde 1990 y hasta 2010, se percibe un aumento del doble en esos 20 años. Este dato del crecimiento de los homicidios es muy revelador porque su aumento históricamente coincide con el proceso de Reforma del Estado, de acuerdo a los postulados del consenso de Washington, aprobado en 1989. Hoy en día, no solo siguen creciendo los homicidios sino que su composición está cambiando: en Honduras, 6 de cada 10 homicidios están vinculados al narcotráfico; en Colombia, 47% de los homicidios son cometidos por sicarios; en Ecuador, 17% de estos tienen que ver con el sicariato también.

Pero el cambio de la violencia también se observa en términos cualitativos: va quedando atrás la *violencia tradicional*, que esta-

ba asociada a tres elementos: En primer lugar, a las estrategias de sobrevivencia de ciertos sectores empobrecidos o que viven en la indigencia; en segundo lugar, a la cultura lúdica vinculada al consumo de productos psicotrópicos que conducen a riñas ocasionadas por los efectos de algún estimulante (alcohol); y en tercer lugar, las *asimetrías de poder* en el interior de la familia, en la relación de los géneros o en los vínculos *intergeneracionales* que conducen a las violencias intrafamiliares, de género o juveniles, entre otras.

---

*Ahora empieza a tomar cuerpo una nueva modalidad que se puede denominar violencia moderna, sustentada en la predisposición explícita para cometer un hecho delictivo.*

---

Ahora empieza a tomar cuerpo una nueva modalidad que se puede denominar *violencia moderna*, sustentada en la predisposición explícita para cometer un hecho delictivo. Tal situación conduce a la construcción de un objetivo que guía todas las acciones: hay una división del trabajo que lleva a niveles altos de organización –últimamente es muy difícil encontrar un delito no organizado– a contar con inteligencia y contrainteligencia –como son los casos del narcotráfico y secuestro– a adquirir tecnología de punta, a internacionalizarse, a tener alta flexibilidad y diversificación.

Lo más significativo de la violencia actual es su organización y sus intensiones fundamentalmente económicas. Según el Banco Mundial, en 1998 los mercados ilegales representaban un 2% del mercado mundial y en 2004 llegaron a la cifra de 10%. Esta predisposición, la nueva arquitectura de gestión y la gran cantidad de recursos económicos que mueven, plantean una nueva realidad: el delito en la actualidad tiene una autonomía relativa frente a la sociedad; su gran economía les permite generar empleo, cambiar los patrones de consumo, actuar en simultáneo en el campo legal e ilegal, entre otras. Por eso plan-

tear políticas iguales a las que se postulaban en la fase anterior (violencia tradicional) es un despropósito: enfrentar la violencia con política social es no entender lo que está pasando.

---

*Por eso se hace imprescindible conocer el impacto que produjo el Consenso de Washington en América Latina, en tanto proceso de reforma del Estado.*

---

Los impactos de la violencia y las políticas que se aplican son devastadores: en un informe del BID se llega a determinar que los costos de la violencia llegan a 14,3% del PIB; se estima que en América Latina mueren alrededor de 190000 personas por año; la institucionalidad del sistema penal se deslegitima (policía, justicia y cárcel) y los órganos democráticos pierden eficiencia por la corrupción.

#### **4. Las políticas de seguridad**

Si no se entiende la estructura del Estado, difícilmente se logrará comprender la lógica de las políticas de seguridad desarrolladas y las que pueden impulsarse. Por eso se hace imprescindible conocer el impacto que produjo el Consenso de Washington en América Latina, en tanto proceso de reforma del Estado. Para el efecto, entre otros, cuatro elementos principales permiten contextualizar las políticas de seguridad en América Latina:

- » *La privatización del Estado* se convierte en un componente central de las políticas debido a la promoción de una economía de mercado sustentada en la privatización y la desregularización; esto produjo algunos cambios sustanciales: la protección y la seguridad dejaron de ser un derecho ciudadano y pasaron a ser una mercancía como cualquier otra. En otras palabras, la seguridad entró en la lógica del mercado, determinando que las únicas personas que pueden acceder a la protección son aquellas que tienen capacidad de pago, lo cual genera mayor diferenciación. Adicionalmente,

se fortalecieron los elementos de integración de lo ilegal a lo legal (¿pluralismo jurídico?), de la presencia de la lógica *offshore* (paraísos fiscales) y de la libre circulación de los capitales a escala global.

La articulación de los mercados legales e ilegales ha sido posible gracias a una fuerte desregularización y promoción del mercado que, por ejemplo, liberó la producción de armas –antiguamente responsabilidad monopólica de los Estados– para que el sector privado lo asuma directamente; lo cual generó la ampliación de los mercados formales e informales (mercados negros), incrementó el consumo, aumentó la violencia y aparecieron nuevos delitos.

- » *El ajuste presupuestario* –como parte de la política económica– hizo que se contrajeran los recursos económicos destinados a la política social; es decir, que se redujera el *gasto* en educación, vivienda y salud; así como se introdujeran nuevas modalidades de gobierno sustentadas en la *eficiencia*; estas redujeron la calidad de vida de la población (pobreza) e incrementaron la desigualdad social (inequidad), factores desencadenantes de violencia común tradicional.
- » *La apertura económica* modificó sustancialmente los límites y las fronteras nacionales bajo dos modalidades: por un lado, el proceso de glocalización que condujo a la existencia de una organización global del crimen que actúa localmente; y por otro, el encuentro entre países colindantes en las fronteras para transformarse en regiones universales. En el caso de la glocalización existen procesos simultáneos de integración mundial y de localización sub nacional, por efecto de la descentralización de los Estados y la constitución de grandes bloques regionales (Unión Europea), que dieron una nueva dimensión al crimen e hicieron que los municipios se integraran a las políticas de seguridad ciudadana.

Probablemente uno de los casos más significativos sea el llamado *Cartel de Sinaloa*, que hoy en día no es cartel, ni de Sinaloa. No es de Sinaloa porque opera en 51 países del mundo –18 de los cuales se encuentran en América Latina– y no es cartel porque tiene un conjunto de 3900 empresas legales, las cuales funcionan en menor medida con la lógica de un cartel y mucho más bajo la figura de un *holding* mundial; muy parecida a la arquitectura administrativa de una empresa global como NIKE o General Motors. Así se ha detectado que en la Florida, el Cartel de Sinaloa tiene empresas legales que manejan actividades aeronáuticas, algunas de las cuales operan en la región. En Honduras se descubrió una especie de cementerio de avionetas que luego se comprendió que eran artefactos supuestamente accidentados y abandonados con cargamentos de cocaína en su interior, para que los contactos locales los recuperaran; esto es posible gracias a que el valor de la mercancía (cocaína) es bastante superior al precio de la aeronave, además de que es un mecanismo que permite disminuir riesgos de apresamiento de los contactos locales y de que la mercancía sea retenida.

Otro caso que ilustra es el de la frontera México-Estados Unidos, convertida en frontera universal: llegan drogas producidas en Colombia y Perú con dirección a los mercados de EEUU, luego de un trayecto que pasa por múltiples países y de un proceso de valoración constante: mientras en Colombia la producción de un kilo vale alrededor de US\$ 1800, cuando llega a la frontera mexicana alcanza los US\$ 60000 y una vez que se distribuye en las calles de Nueva York sube a US\$ 120000. Es decir, se trata de un proceso de valorización a lo largo de las rutas que integran las zonas de producción con los lugares de consumo. Pero el tema no queda allí: por las mismas rutas también operan los traficantes de personas, de armas y de órganos bajo la misma lógica y de

lugares cada vez más distantes, lo cual la transforma de una frontera binacional en universal.

Un tercer ejemplo ilustrativo se refiere a un caso sucedido en Ecuador –que no es una excepción– cuando se produjo una ola de robos de dinero de cuentas bancarias en uno de los bancos más grandes e importantes del país. Resulta que mediante el uso de la tecnología penetraban las cuentas bancarias para trasladar dinero a otras cuentas abiertas

en lugares próximos a las fronteras con Perú y Colombia. Ante las denuncias se iniciaron investigaciones que terminaron por descubrir que los delitos se realizaban desde fuera del país y del continente; lo cual producía un hecho sin precedentes en términos jurídicos: el acto delictivo, la víctima y el victimario no se encontraban ni en el mismo sitio, ni a la misma hora. Sin duda una situación de este tipo debe llevar a replantear los códigos penales no solo con la tipificación de nuevos delitos –como los informáticos– sino también a adecuar las nuevas situaciones propias de lo global/local que introduce la revolución científica y tecnológica en el campo de las comunicaciones.

Es importante resaltar que la Reforma del Estado generó un proceso de pluralización de los actores, dejando atrás los antiguos modelos penales tradicionales sustentados en la trilogía: policía, justicia y cárcel. Hoy en día es imposible negar el peso que tiene el sector privado en la seguridad, donde la guardianía privada tiene el triple de efectivos de los que tienen las policías públicas, pero también se extiende por múltiples campos como:

---

*Es importante resaltar que la Reforma del Estado generó un proceso de pluralización de los actores, dejando atrás los antiguos modelos penales tradicionales sustentados en la trilogía: policía, justicia y cárcel.*

---

el traslado de valores, inteligencia, producción de armas, escuela de defensa personal, venta de perros, etc.

---

*Por eso las políticas de seguridad están enfocadas en atender las demandas de las víctimas –que reclaman venganza más que justicia–, teniendo a los medios de comunicación como cajas de resonancia de la noticia violenta y del reclamo de mano dura.*

---

Adicionalmente se observa un vínculo más estrecho de la academia universitaria con la seguridad que se expresa en la investigación, formación y vínculos con la comunidad; en este ámbito sobresale la creación de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad en Venezuela (UNES). No se pueden descartar los municipios que ahora se encuentran directamente vinculados a las políticas de seguridad ciudadana, así como la sociedad civil que se ha organizado y con-

vertido en un nuevo actor que no puede ser desconocido; más aún porque ahora hay grupos organizados que reivindican la seguridad.

#### **4.1. ¿Cómo se construyen las agendas?**

La violencia ha crecido y lo ha hecho con nuevas formas y en mayor grado, esto ha repercutido en el incremento de la victimización y en que la seguridad se convierta en la principal demanda de la población: según Latinobarómetro, en el año 2000, la demanda por seguridad se ubicó en el cuarto lugar, en el año 2005 pasó al segundo puesto y desde 2008 es la primera reivindicación de la sociedad latinoamericana. Una situación como esta es procesada por los *grupos temáticos* organizados que generan opinión pública e iniciativas<sup>5</sup>, por los medios de comunicación que procesan la información delictiva y que

<sup>5</sup> Nos referimos a las organizaciones contra la violencia de género, infantil, secuestros, juvenil, consumo de narcóticos y accidentes de tránsito, entre otras, que son muy activas y tienen buena exposición pública.

otorgan voz a las víctimas, por las encuestas de opinión pública que recogen la información directa de las víctimas, por las *marchas blancas* que se desarrollan de manera profusa y por los procesos electorales que se llenan de ofertas ajustadas a las demandas de la población.

De esta manera las agendas de política pública están cada vez más subordinadas –por razones políticas– a estos requerimientos sociales, tan así que las *encuestas de opinión* pública son las que determinan las formas, lugares y tipos de acción pública y no el conocimiento de la violencia. Por eso las políticas de seguridad están enfocadas en atender las demandas de las víctimas –que reclaman venganza más que justicia–, teniendo a los medios de comunicación como cajas de resonancia de la noticia violenta y del reclamo de *mano dura*. Este es el denominado “derecho de la víctima” que solicita el endurecimiento de penas, la baja en la edad de la imputabilidad penal, la tipificación de nuevos delitos que, en su conjunto, han terminado por generar un sistema penal en el que todos los caminos conducen a la cárcel, con la consecuente inflación de presos que abona la crisis carcelaria, con la imposibilidad de procesar los casos que conduce a la ampliación de la impunidad, a la deslegitimación de la institucionalidad, a convertir la cárcel en un punto central del crimen organizado<sup>6</sup>, y a que la pena castigue pero no resuelva el conflicto; con lo cual este tipo de políticas terminan por incrementar el delito.

<sup>6</sup> Ejemplos claros son las cárceles de Envigado en Medellín con Pablo Escobar o Caranduri en San Pablo del Primer Comando de la Capital desde donde se han organizado mercados ilegales sin precedentes; como también han ocurrido, con distintas escalas, en muchos de nuestros países.



#### 4.2. Los ejes de las políticas de seguridad

Las políticas de seguridad ciudadana se han especificado desde algunos de los siguientes ejes principales:

- » Las acciones de política pública se dirigieron a solventar las demandas de la población, para lo cual no se utilizaron los estudios y los conocimientos acumulados sobre violencia, sino las encuestas de opinión pública altamente contaminadas de victimización (venganza y no justicia) y, además, sustentados en el pragmatismo reinante en la época: no se requieren diagnósticos ni evaluaciones porque todo se conoce (a lo sumo se requieren recetas y casos exitosos). De allí se desprenden tres condiciones: los resultados deben ser de corto plazo, los operativos visibles<sup>7</sup> y las acciones con fuerza. Por eso se diseñaron políticas de seguridad ciudadana de *shock*, inscritas en las lógicas de las llamadas *mano dura*, *tolerancia cero*, *populismo penal*<sup>8</sup>.
- » El principio de las políticas de seguridad ciudadana se inscribió en una visión penal que privilegiaba el orden que disciplina sobre la disminución de la violencia, para lo cual se ampararon en jueces que saben de leyes, pero no de la vio-

<sup>7</sup> La visibilidad se inscribió en la dinámica de la espectacularización de la seguridad: policía en la calle, uso de indumentaria de “disuasión” y nuevos uniformes, operativos tipo “rastrillo” en lugares considerados violentos, acciones con presencia de los medios de comunicación, unidades de policía comunitaria, uso de caballos, motos, patines, así como medios de comunicación, alta tecnología y prevención situacional (iluminación, mobiliario, señalética), entre otros.

<sup>8</sup> Populismo penal que no es otra cosa que responder a las demandas de las víctimas desde la perspectiva penal: 1. En términos jurídicos se tipifican nuevos delitos, aparecen nuevos delincuentes, se aumentan las penas, se reduce la edad de imputabilidad penal. 2. En términos policiales se aumentan los efectivos, se compra nueva tecnología (fascinación por la tecnología). La crisis carcelaria se enfrenta con nuevos y modernos recintos penales.

lencia<sup>9</sup>, para esto construyeron un sistema penal que contó con dos componentes centrales: el control y el disciplinamiento sociales. El orden fue concebido desde lo público, de tal manera de sostener el modelo de Estado y el proyecto económico en construcción (por eso lo llamaron orden público), y desde lo ciudadano, de tal forma de reducir la llamada anomia social especificada en los códigos penales que incorporaron nuevos tipos penales exigidos internacional (desde ciertos países) y globalmente (desde la globalidad).

---

*Las políticas de seguridad ciudadana se diseñaron en el marco de los cambios en la relación de lo público y lo privado; del Estado y la economía.*

---

- » Las políticas de seguridad ciudadana se diseñaron en el marco de los cambios en la relación de lo público y lo privado; del Estado y la economía. Sin duda que la Reforma del Estado que vino de la privatización fue uno de los ejes centrales en las políticas públicas, que se puede ejemplificar con la reforma policial que se vivió en América Latina: este es un proceso que vino desde afuera de la institución y luego de haberla desprestigiado, de forma igual a lo que ocurrió con la mayoría de los procesos de privatización para lograr legitimidad en la transformación<sup>10</sup>. Como resultado en la actualidad se tiene un mercado formal de seguridad que paulatinamente se monopoliza y un amplio mercado informal que crece con bajos estándares de eficacia, surgido de las propias poblaciones que carecen capacidad de pago y que deben organizarse autónomamente, constituyendo instancias *para-policiales*.

<sup>9</sup> El entrenador británico de fútbol, *Bill Shankly*, claramente ilustra la afirmación cuando dice: “El problema con los árbitros es que conocen las reglas, pero no conocen el juego”.

<sup>10</sup> La privatización entró en el ámbito de la seguridad bajo el pretexto de la ineficiencia de lo público, luego de haberla destruido y deslegitimado.

Frente al seguro privado de bienes y patrimonio nace la vacuna (extorsión), frente a la deslegitimidad institucional aparece la justicia por la propia mano; frente a la economía legal surgen los mercados ilegales.

- » La internacionalización en el diseño de las políticas ha sido un elemento significativo que se expresa en algunos ámbitos: a) en muchos lugares de América Latina se persiguen prioritariamente los delitos de terrorismo, narcotráfico y migración nacidos de las políticas de seguridad nacional de otros Estados y que no corresponden en nada a las denuncias hechas por la mayoría de la población de cada país. ¿Hay soberanía en las políticas? ¿El delito es soberano? (Carrión). Las políticas se fundan en las reformas al sistema legal (código penal), en la creación de departamentos especializados por estos tipos penales o en la creación de nuevas policías, sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001. b) Un elemento sustancial del enfoque internacional se funda en los llamados “*casos exitosos*”<sup>11</sup>, que no es otra cosa que respuestas únicas, uniformes y generales para situaciones diversas. c) El desarrollo de *rankings* de ciudades y países en función de ciertos indicadores que terminan, en unos casos, por estigmatizar territorios o poblaciones y, en otros por generar políticas de competencia en función de las políticas internacionales que subyacen en los indicadores.
- » Otro componente en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina está centrado en la visión de que no se contiene el delito porque hay un problema de *dé-*

<sup>11</sup> Los “casos exitosos” nunca surgen de evaluaciones objetivas que muestren su bondad, y de cómo y hacia donde deben ser transferidos. Es más, siempre están concebidos desde una lógica de focalización en segmentos de la población (grupos de riesgo), causas (factores de riesgo), territorios (*hot spot*) y horas en que se producen, entre otros.

*ficit* (Máximo Sozzo) de leyes, recursos económicos, recursos humanos, tecnología; es decir, no es necesario ningún tipo de reforma institucional o de adecuación de las políticas a la flexibilidad del delito, sino hacer “más de lo mismo” o establecer políticas de “segunda generación”. Como resultado se tiene un incremento geométrico de los presupuestos (internacionales, nacionales, locales), una significativa producción legislativa (todos los delitos conducen a la cárcel) y un desarrollo tecnológico sin precedentes (video cámaras, armas, pórticos), sin que se haya logrado mejorar la seguridad.

Frente a este conjunto de ejes se planteó la existencia de cuatro momentos de actuación que debían ser manejados indefectiblemente: prevención, control, rehabilitación y reinserción, que en la región adoptó dos modelos de política pública de seguridad:

- » El colombiano que ha recibido en diez años más de 9 mil millones de dólares venidos de los Estados Unidos bajo el llamado *Plan Colombia*, destinados a solventar preferentemente los problemas de terrorismo, narcotráfico y migración internacional. La propuesta posteriormente se extendió hacia México y ahora migra a Centro América y el Caribe bajo la denominación de *Plan Mérida*, que solo en México generó 10 mil muertos por año<sup>12</sup>. La policía se reformó para estar den-

<sup>12</sup> Este itinerario de las políticas de seguridad viene de la *lógica focalizada* con que se combate la violencia, la cual genera el llamado efecto globo o cucaracha, que tiende a ser relativamente eficaz en los lugares donde se aplica, pero con costos altos en otros lados por el desplazamiento que genera. El Plan Colombia redujo tasas de homicidios, secuestros y extorsión en Colombia, pero generó un nivel de articulación de las zonas de producción (Colombia) con las rutas (México y Centro América) hacia las regiones importantes de consumo (EEUU, Europa), con las nuevas áreas de procesamiento (Ecuador, Venezuela, Brasil) y de lavado de recursos económicos (paraísos fiscales). Pero también produjo oleadas de población migratoria por refugio al interior del

tro de la lógica militar (militarización) y los militares para estar en tareas policiales (policialización); el sistema judicial se transformó, tanto desde la perspectiva de las leyes, como de la administración.

---

*Es evidente que las políticas desarrolladas hasta ahora no solo han sido ineficientes en la detención del delito y la violencia sino que también se convirtieron, en muchos casos, en causas para el impulso de nuevas violencias*

---

» El segundo modelo es el de Chile, sustentado en una lógica *neo institucional*, fundado en la trilogía del sistema penal político: policía, cárcel y justicia adaptados a la nueva relación Estado/economía. En este caso, el país se convierte en el *pivot* de las propuestas venidas preferentemente de los EEUU e Inglaterra (prevención, policía comunitaria, reforma judicial, cárceles privadas) hacia la región mediante el eco de la cooperación internacional: bi y multilateral.

## 5. ¿Otra política de seguridad ciudadana es posible?

No solo es posible una nueva política de seguridad ciudadana sino que es absolutamente necesaria. Es evidente que las políticas desarrolladas hasta ahora no solo han sido ineficientes en la detención del delito y la violencia sino que también se convirtieron, en muchos casos, en causas para el impulso de nuevas violencias<sup>13</sup>, y en acciones que distrajeran recursos del ámbito

país (Colombia es el país que tiene la mayor cantidad de población desplazada del mundo) y hacia el exterior (migración, refugio y trata), concentración de la propiedad rural, formación de bandas criminales (BACRIM), entre otros.

<sup>13</sup> El caso mexicano es bien ilustrativo: desde que se posicionó el Presidente Felipe Calderón se estableció la “guerra la narcotráfico” que ya va produciendo más de 65 mil homicidios; el caso de la ciudad de San Pablo que venía bajando las tasas de violencia hasta que se produce un cambio en la política de seguridad mediante la decisión de que actúe la policía militarizada –herencia de la dictadura 1964-1985- a desarrollar tareas de combate al crimen y

social, que estaban destinadas a mejorar la calidad de vida de la población y a reducir la inequidad<sup>14</sup>.

Una política alternativa no puede diseñarse de forma abstracta sino de acuerdo a las condiciones de cada lugar y de cada momento, pero inscrita en las tendencias generales de los procesos históricos; esto quiere decir que en cada coyuntura delictiva se debe construir una correlación de fuerzas que empuje una política de seguridad ciudadana acorde a los tipos de los delitos y a las posibilidades de actuación. En otras palabras, deben ser políticas ajustadas a la realidad y no subordinadas a los llamados “casos éxitos” o a la persecución de los denominados delitos de mayor connotación social definidos por los países más poderosos. Esto supone asumir la “soberanía del delito” en términos plenos y en el ámbito de la correlación de fuerzas, porque la llamada voluntad política no es un tema voluntarista, sino de posicionamiento político de la problemática.

---

*Una política alternativa no puede diseñarse de forma abstracta sino de acuerdo a las condiciones de cada lugar y de cada momento, pero inscrita en las tendencias generales de los procesos históricos.*

---

Se trata de una propuesta que debe responder a la coyuntura actual, la cual está signada por dos características: por un lado, por la nueva situación de la violencia y del delito, en tanto se ha entrado en el siglo de las redes mafiosas de la economía, las cuales terminan estructurando el sistema inter delincencial de amplio espectro. Y, por otro, por la necesidad de romper con

se disparan nuevamente los homicidios. Y estos casos no son excepcionales.

<sup>14</sup> Los Estados Unidos plantearon la denominada guerra al narcotráfico hace 42 años con un presupuesto de 100 millones de dólares, mientras hoy el presupuesto es de 53.000 millones de dólares, a lo cual debería sumarse lo que aportan otros países y otras organizaciones multilaterales.

la herencia neoliberal en la relaciones economía/Estado, que han marcado las políticas de seguridad.

---

*El debate es clave en la construcción de una nueva política de seguridad; para absolver, por ejemplo, preguntas como las siguientes: ¿Se continuará con los procesos de privatización de la policía, de la justicia y de las cárceles? ¿Cuáles serán los mecanismos de regulación de ciertas fases o actividades privadas de la seguridad? ¿Cómo reconstruir el monopolio de la fuerza al interior del Estado? ¿La seguridad ciudadana es un derecho o un servicio transable económicamente?*

---

Una primera condición de las políticas de seguridad ciudadana debe venir de la redefinición de las relaciones Estado/economía; en términos de posicionar la rectoría de lo público en el ámbito de la seguridad, para lo cual es necesario constituir un marco institucional que parta de la reconstrucción del aparato estatal en los sectores penal y de seguridad, así como sus vínculos con el mercado (regulación, control). Esto supone asumir el mercado desde lo público y pensar en el retorno de lo estatal como elemento rector de la construcción de la seguridad ciudadana, pero no a la manera de un retorno al pasado inmediato, sino como un paso de futuro que suponga un debate amplio de la relación mercado/Estado en el ámbito de la seguridad ciudadana.

El debate es clave en la construcción de una *nueva política de seguridad*; para absolver, por ejemplo, preguntas como las siguientes: ¿Se continuará con los procesos de privatización de la policía, de la justicia y de las cárceles? ¿Cuáles serán los mecanismos de regulación de ciertas fases o actividades privadas de la seguridad? ¿Cómo reconstruir el monopolio de la fuerza al interior del Estado? ¿La seguridad ciudadana es un derecho o un servicio transable económicamente? No hay que olvidarse de que existen no menos de 60 áreas donde la privatización

de la seguridad actúa, pero tampoco se debe dejar de lado el funcionamiento de las economías ilegales; si en el primer caso, hay que plantear políticas de regulación o desprivatización, en el segundo, estas deben dirigirse a la restricción.

Una condición de este tipo implica modificar el marco institucional vigente actualmente, de tal manera que se pueda operar con *un sistema que ejerza rectoría* en el sector seguridad, para satisfacer la demanda de la ciudadanía por protección. Un nuevo sistema penal con una policía, justicia y cárcel diferentes; pero también con instituciones sectoriales (ministerios) y gobiernos territoriales (municipios) distintos.

Como se trata de un asunto político (poder), ciudadano (derechos) y público (Estado) se debe empezar por generar las condiciones del *gobierno de la seguridad*, dejando de lado la prevención o el control, porque esta condición de gobierno está altamente vinculada al modelo de sociedad y de Estado en construcción.

En el gobierno de la seguridad es imprescindible tener *política internacional* porque, por un lado, la seguridad no es solo interior ni tampoco se define por amenazas externas, y por otro, el espacio del delito tiende a globalizarse con lo cual se convierte en una excelente oportunidad para la integración de América Latina. En otras palabras, una buena política de seguridad debe ser la *integración*, no solo porque el delito es transnacional, sino porque la separación de los Estados (límitrofes) genera asimetrías que benefician a los ilegales y le impiden actuar a las fuerzas legales. En ese sentido los espacios de integración más sólidos son las fronteras, concebidas como regiones de encuen-

---

*Como se trata de un asunto político (poder), ciudadano (derechos) y público (Estado) se debe empezar por generar las condiciones del "gobierno de la seguridad".*

---



tro de los distintos<sup>15</sup>, y la UNASUR donde se debería contar con una propuesta para consensuar un marco legal mínimo para

---

*Eso supone construir un sistema de inteligencia fundado en la cooperación horizontal y en un ámbito superior al estrecho marco local.*

---

la región<sup>16</sup>, crear una corte penal suramericana, impulsar una policía regional similar a la Interpol, construir sistemas de intercambio de información y de eliminación de los paraísos fiscales, entre otros.

La lógica delincencial actual es fundamentalmente organizada, lo cual debe conducir a construir nuevas formas de comprensión del fenómeno, las cuales deben provenir de un *sistema de inteligencia* que debe ser fortalecido y que debe ir más allá de lo estrictamente local o nacional; principalmente porque los delitos en muchos casos tienen su origen en territorios distantes, discontinuos y distintos. Eso supone construir un sistema de inteligencia fundado en la cooperación horizontal y en un ámbito superior al estrecho marco local. No se puede entender el narcotráfico si no se sigue a Colombia, Italia, Rusia, México. Los Estados Unidos tiene una inteligencia que le lleva a conocer exactamente lo que sucede en nuestros países y nosotros poco sabemos respecto de lo que pasa en el suyo. Si el narcotráfico maneja alrededor de 500 mil millones de dólares, de los cuales 80% se queda en Estados Unidos y el restante 20% en la región, bueno sería saber, por ejemplo, a qué se debe esa asimetría, si la misma genera

<sup>15</sup> Sería preferible ver en las fronteras al ministro de economía que a los ministros del interior y de defensa, porque ellos pueden encontrar muchas más soluciones en el ámbito de la integración, que la tradicional colocación de muros físicos que incrementan el valor de los mercados ilegales.

<sup>16</sup> Que tenga un proceso que parta de la tipificación de ciertos delitos como los de narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas y contra la naturaleza, entre otros; para luego seguir con la armonización legal y, finalmente, concluir con un código penal común.

intereses políticos y si la lógica de países productores y consumidores se mantiene inalterable en el diseño de estrategias.

Es difícil negar la necesidad de tener una *política social* explícita, dirigida a reducir las asimetrías y las inequidades. Es necesario diseñar una *política económica* que contemple la regulación y el control de la economía de la seguridad, que genere un cambio en la óptica de las políticas arancelarias en las fronteras, que intervenga y controle los mercados ilegales (lavado, contrabando).

Se deben desarrollar políticas explícitas para disminuir la *violencia subjetiva, la percepción de inseguridad y el temor*. Nuestras sociedades se han convertido en sociedades del miedo, nacidas de los mismos hechos de violencia, de la difusión masiva en los medios de comunicación y de la acción de las empresas privadas que buscan lucrar. Políticas de este tipo permitirán recuperar la lógica ciudadana de la solidaridad, la participación y la convivencia, así como cualificar los espacios perdidos de la ciudad. No se puede negar la necesidad de contar con *sistemas de información, monitoreo y evaluación*, de establecer vínculos amplios con el *mundo académico* para que se haga investigación y docencia.

No se puede seguir pensando que este problema se resuelve en el corto plazo y con un par de políticas. Se requiere de una *estrategia general* que involucre a los actores directos en el gobierno de la seguridad y que se haga lo más rápido posible. Pero también se debe tener en cuenta lo que Alfio Basile, entrenador argentino dice:

“Yo coloco perfectamente bien a mis jugadores en la cancha. Lo que pasa es que empieza el partido y ellos se mueven”.

Eso pasa con nuestras propuestas de políticas: se les diseña, se ubican los actores, pero no pensamos que se mueven, que la realidad tiene gran dinámica y que la violencia tiene un nivel de flexibilidad que no se puede manejar con políticas e instituciones rígidas.

## Referencias

- Bourgois, Philippe (2005): “Más allá de la pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador”. En: Ferrándiz, Francisco y Carles Fixa (Eds.), *Jóvenes sin tregua. Cultura y política de la violencia*. Barcelona: Antropos, pp.11 11-34.
- Carrión, Fernando (2011): “¿Prevenir o gobernar la violencia?”, *Revista Espacio Abierto*, revista del CIEJU no. 14. Seguridad: entre las demandas y los derechos (2011): 82-96, Montevideo [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/481](http://works.bepress.com/fernando_carrion/481) .
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Reflexiones desde el contexto argentino. Ecuador, Quito: FLACSO. ↻