



**Wilson
Center**

LATIN AMERICAN PROGRAM

¿A DÓNDE VAMOS?

**Análisis de políticas públicas de
seguridad ciudadana en América Latina**

Carlos Basombrio (Editor)

Raúl Benítez Manaut

Marco Castillo

Gino Costa

Elvira Cuadra Lira

Lucía Dammert

Renato Sérgio de Lima

Liana de Paula

María Victoria Llorente

Sergio Guarín León

Luis Pásara

César Rivera

Marcelo Fabián Sain

Ana María Sanjuán



CASEDE

**Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia**



CASEDE

Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia

Es un espacio plural responsable de analizar, intercambiar ideas, reflexionar, discutir y proponer alternativas sobre seguridad, con apego a los valores de la democracia y respetuoso de los derechos humanos.

Está formado por un grupo de investigadores y académicos de prestigio, periodistas, expertos gubernamentales y no gubernamentales, miembros de organizaciones de la sociedad civil y distintos centros de investigación.

Es una asociación independiente, donde el espacio para el diálogo se basa en el principio de la libertad de expresión.

Organiza cursos, seminarios, conferencias, mesas redondas, proyectos de investigación y asesoría sobre temas de seguridad en México y América Latina, defensa y seguridad pública.

Expresa libre y responsablemente sus opiniones acerca de la coyuntura política nacional o internacional a través de pronunciamientos, boletines, foros y otros medios de difusión para contribuir a una mejor comprensión de los factores que influyen en la seguridad, la democracia y los derechos humanos.

www.seguridadcondemocracia.org

¿A DÓNDE VAMOS?

Análisis de políticas públicas de seguridad
ciudadana en América Latina

Carlos Basombrío (Editor)

Raúl Benítez Manaut

Marco Castillo

Gino Costa

Elvira Cuadra Lira

Lucía Dammert

Renato Sérgio de Lima / Liana de Paula

María Victoria Llorente / Sergio Guarín León

Luis Pásara

César Rivera

Marcelo Fabián Sain

Ana María Sanjuán



¿A DÓNDE VAMOS?

Análisis de políticas públicas de seguridad
ciudadana en América Latina

© Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org/lap

ISBN: 978-1-938027-16-1

Esta edición se hace conjuntamente con el
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE)
Héroes de Padierna 166, Col. San Jerónimo
C.P. 10200, México, D. F.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio
sin la autorización por escrito del editor.

Publicación disponible para su consulta:

www.wilsoncenter.org/lap

www.seguridadcondemocracia.org

Cuidado editorial de impresión en México
Atril, excelencia editorial

Este libro ha sido posible gracias al generoso apoyo del Programa Latinoamericano
de las Fundaciones para una Sociedad Abierta (OSF).

Hecho en México

Printed in Mexico

México, D.F. julio 2013

El Woodrow Wilson International Center for Scholars

es un homenaje al Presidente Woodrow Wilson. Ofreciendo un vínculo entre el mundo de las ideas y las políticas públicas, el Centro se enfoca en retos actuales y emergentes que enfrentan Estados Unidos y el mundo. El Centro promueve investigación relevante para las políticas públicas y diálogo para ampliar la comprensión y mejorar las habilidades y los conocimientos de los líderes, ciudadanos e instituciones alrededor del mundo. Creado por una ley del Congreso en 1968, el Centro es una institución sin afiliación partidaria cuya sede principal se encuentra en Washington D.C., y es financiado tanto con fondos públicos como privados.

Las conclusiones u opiniones expresadas en las publicaciones y programas del Centro corresponden a sus autores y expositores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista del equipo, becarios, miembros del consejo o consultores del Centro, ni de cualquier individuo u organización que brinde apoyo financiero al Centro.

El Centro publica *The Wilson Quarterly* y es sede del Woodrow Wilson Center Press y de *Dialogue* television and radio. Para más información sobre las actividades y publicaciones del centro, por favor visite nuestra página web: <www.wilsoncenter.org>.

Jane Harman, Directora, Presidente y Gerente General

Joseph B. Gildenhorn, Junta Directiva

Sander R. Gerber, Junta Directiva

Miembros del sector público: James H. Billington, Bibliotecaria del Congreso; John Kerry Secretario de Estado; G. Wayne Clough, Secretario del Smithsonian Institution; Arne Duncan, Secretaria de Educación; David Ferriero, Archivero de los Estados Unidos; James Leach, Presidente del Fondo Nacional para las Humanidades; Kathleen Sebelius, Secretaria de Servicios Humanos y Salud.

Miembros ciudadanos particulares: Timoty Broas, John T. Casteen III, Charles E. Cobb Jr., Thelma Duggin, Carlos M. Gutiérrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson.

ÍNDICE

Presentación	9
<i>Cynthia J. Arnson</i>	
Introducción a la edición mexicana	13
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Introducción	17
<i>Carlos Basombrió Iglesias</i>	
México. Violencia, fuerzas armadas y combate al crimen organizado	33
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Guatemala: Anticipación a la violencia, más allá de la prevención en escenarios de crimen organizado y narcotráfico	55
<i>Marco Castillo</i>	
Los serenazgos en el Perú. La municipalización de facto de la seguridad ciudadana, ¿modelo viable?	83
<i>Gino Costa</i>	
Nicaragua: una excepción en la seguridad de Centroamérica	107
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	

Chile: Pasar de la narrativa a la gestión efectiva	133
<i>Lucía Dammert</i>	
Seguridad pública y reducción de crímenes violentos en Brasil: logros en gestión y cambios institucionales	153
<i>Renato Sérgio de Lima / Liana de Paula</i>	
Colombia: Éxitos y leyendas de los “modelos” de seguridad ciudadana: los casos de Bogotá y Medellín	173
<i>María Victoria Llorente / Sergio Guarín León</i>	
¿Qué impacto tiene la reforma procesal penal en la seguridad ciudadana?	207
<i>Luis Pásara</i>	
Crimen organizado y maras: el nudo gordiano salvadoreño	231
<i>César Rivera</i>	
La oscilación. Los vaivenes de la reforma del sector seguridad en la Argentina reciente	267
<i>Marcelo Fabián Sain</i>	
La crítica situación de seguridad ciudadana en Venezuela. Características, causalidades, políticas y desafíos	301
<i>Ana María Sanjuán</i>	
Reseña biográfica de autores	352

PRESENTACIÓN

CYNTHIA J. ARNSON

Directora, Programa Latinoamericano
Woodrow Wilson International Center for Scholars

Para mí es un gran gusto presentar este nuevo libro, resultado del trabajo de varios años de nuestra institución, bajo el liderazgo de Carlos Basombrío Iglesias, director consultivo de nuestro Proyecto de Seguridad Ciudadana, co-editado con gran alegría de forma simultánea en diversos países de la región.

Para el Programa Latinoamericano del Wilson Center, el tema de la seguridad ciudadana es de suma importancia, en la medida en que afecta la calidad de vida de millones de personas y se ha convertido en un asunto clave para la consolidación de la democracia, la calidad de la justicia y el respeto por los derechos humanos. En los últimos años es visto cada vez más como una condición previa para las posibilidades de desarrollo económico y desarrollo humano. Dentro de ese contexto por más de 15 años, nuestro Programa ha promovido el análisis, la investigación original y un espacio de interacción entre investigadores y tomadores de decisiones en estrecha colaboración y alianza con profesionales e instituciones de la región.

Pienso que podemos sintetizar nuestros objetivos con respecto a este tema, por un lado, en investigar y divulgar trabajos académicos sobre políticas de seguridad pública implementadas en América Latina. Por el otro, en reunir expertos de la región y de la comunidad internacional para discutir a profundidad sobre la eficacia de diferentes políticas para hacer frente a la inseguridad ciudadana buscando desarrollar recomendaciones. Y, como consecuencia de ambos objetivos, desplegar en colaboración con instituciones de la región una amplia estrategia de difusión de los hallazgos.

Con esos objetivos en mente, además de múltiples documentos sobre la materia y decenas de seminarios, hemos publicado ya dos libros importantes. Primero, *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State* (Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press), co-editado por Hugo Frühling y Joseph S. Tulchin, con el apoyo de Heather Golding, que combinó estudios de caso y aproximaciones comparativas a diversos temas, lo que lo convirtió en una referencia importante en el tema, tanto en Estados Unidos como en América Latina. El libro fue traducido y publicado en el 2005 por el Fondo de Cultura Económica en Colombia. Luego publicamos *Toward a Society Under Law: Citizens and Their Police in Latin America* (Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press), editado por Joseph S. Tulchin y Margaret Ruthenburg en el 2006.

En mi opinión *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, editado por Carlos Basombrío Iglesias, cumple plenamente con el razonamiento planteado en esos objetivos y constituye un aporte valioso y de gran actualidad para entender la evolución y las tendencias en seguridad ciudadana en diversos países de la región, así como para tener una mirada comprensiva de distintas políticas que se han puesto en práctica y sus resultados, las más de las veces insuficientes, pero en algunos casos con logros significativos.

Este libro reúne a un distinguido grupo de especialistas latinoamericanos con los que hemos trabajado de diferentes maneras a lo largo de los años. Como ustedes verán en sus biografías, al final de estas páginas, se trata de personas con amplia experiencia, con gran formación y conocimiento de los temas que abordan y algunos de ellos también han participado en la gestión en el Estado y/o tienen larga trayectoria en promover estos temas desde la sociedad civil. La mayoría de ellos participó en nuestros seminarios internacionales e incluso tres de ellos han sido *fellows* residentes en el Woodrow Wilson Center.

Estamos ante once valiosos ensayos que nos ofrecen una gran diversidad de aproximaciones a la temática y que permiten formarnos una idea clara de lo que está ocurriendo en esta materia en casi todos los países de América Latina.

Confiamos en que este libro sea bien recibido por las comunidades académicas y políticas latinoamericanas y de los Estados Unidos, pero sobre todo que ponga su granito de arena para que se elaboren, en la región, políticas más informadas y, por tanto, con mayor posibilidad de éxito y eficacia en un tema que se ha convertido en muchos países en la más importante preocupación de la población.

Quiero agradecer sinceramente a todas las instituciones que cooperaron y han permitido que este trabajo sobre un tema tan importante para nosotros y para la región se pueda llevar a cabo. En particular al Programa Latinoamericano del Open Society Institute que nos brindó los recursos para hacer posible esta publicación.

INTRODUCCIÓN A LA EDICIÓN MEXICANA

RAÚL BENÍTEZ MANAUT
Investigador de la UNAM
Presidente del CASEDE

El libro *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, editado por Carlos Basombrío, es un gran esfuerzo editorial del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center de la ciudad de Washington. Como estrategia de divulgación, se imprimen ediciones nacionales en distintos países latinoamericanos, para que la obra no se confine a un público restringido. En este caso, la edición mexicana la realiza el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) para acercar el libro al público local interesado en las estrategias que se han puesto en práctica en otros países del hemisferio para contener la delincuencia, tanto la común como la organizada.

Los once estudios que integran la obra ofrecen un excelente panorama de casos nacionales donde se observan aciertos y estrategias novedosas y efectivas para contener el crimen, pero también se analizan países donde se han deteriorado las condiciones de seguridad. Para los autores de esta obra no existen tabúes. Se toma de frente el caso de “negociaciones” con actores criminales, como son los ejemplos del Primer Comando de la Capital en São Paulo, o los diálogos y las treguas entre las Maras en El Salvador. Se estudian también los factores que han impulsado el descenso en las tasas de homicidios y crímenes en ciudades como Medellín, Bogotá, Rio de Janeiro, Pernambuco y Minas Gerais; o la peculiaridad del caso peruano, en particular la forma como se fueron consolidando los Serenazgos, especie de policías comunitarias paralelas a las del Estado.

Para los autores, desentrañar en dónde hay condiciones positivas de seguridad, como en Chile o Nicaragua, y las razones que la explican es clave. En el sentido contrario, el deterioro grave de la seguridad pública y ciudadana en El Salvador, Guatemala y Honduras —el caso más grave en

el hemisferio—, así como en México y Venezuela nos ayudan a tener en cuenta las diferencias, los contrastes y las estrategias, acertadas o fallidas, implementadas por los gobiernos.

En el libro también aflora una variable a considerar: la participación activa de la sociedad civil. En aquellos países donde organismos no gubernamentales y comunitarios participaron de forma activa, trabajando con el gobierno o al paralelo, las condiciones de seguridad son mejores, como lo ilustra el paradigmático ejemplo de Nicaragua. Por el contrario, donde los gobiernos no toman en cuenta a la población, emplean estrategias de mano dura o hacen uso intensivo de las fuerzas armadas, es evidente que los resultados no son positivos. Aquí queda claro que en la mayoría de los países el empleo de la violencia —aun considerando que es función legal del Estado— para tratar de aplacar la violencia criminal, expande y provoca el aumento de las tasas de criminalidad. Esto se observa principalmente cuando a la par no se implementan medidas de inclusión social, prevención y políticas de fortalecimiento de opciones para los jóvenes y sectores vulnerables.

Editar este libro en México es relevante. En primer lugar porque el país vive un embate sin precedentes del crimen organizado que afectó notoriamente a la sociedad a partir de 2006. Hay un gran número de víctimas inocentes; hay numerosas acusaciones a las estructuras del Estado que se responsabilizaron de combatir a las organizaciones criminales por violar derechos humanos; algunas regiones del país, como los estados fronterizos con Estados Unidos, se convirtieron en teatros de operaciones criminales que llegaron a tener records de las ciudades más peligrosas del mundo, como fue el caso de Ciudad Juárez entre 2008 y 2010.

En México se produjo un cambio de gobierno el primero de diciembre de 2012. El presidente entrante Enrique Peña Nieto anunció con bombos y platillos la implementación de una nueva estrategia de seguridad ciudadana y prevención del crimen. Está haciendo una radical reingeniería de las estructuras de seguridad del Estado para implementarla: se disolvió *ipso facto* la Secretaría de Seguridad Pública; se orientó el mando de la Policía Federal hacia la Secretaría de Gobernación (SEGOB); y se están modificando las modalidades del despliegue de las fuerzas armadas, a fin de no alterar la vida cotidiana de la población, fuente de muchos reclamos y tensiones.

El nuevo gobierno configuró una nueva subsecretaría de Estado en la SEGOB para diseñar e implementar la nueva estrategia de prevención del delito y control del crimen, a través de la definición de polígonos territoriales de alta incidencia criminal y la focalización de esfuerzos multi-sectoriales de intervención; asimismo se está debatiendo —la legislación respectiva está pendiente— la creación de una Gendarmería Nacional, como un cuerpo semi-militar especializado en tareas de seguridad pública, entre otros factores.

Por lo anterior, tener como punto de referencia esta obra es muy importante. *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina* es de lectura obligada en México. Debemos tener en cuenta aciertos y errores vividos en la implementación de políticas de seguridad pública y/o ciudadana en los otros países del hemisferio. Hay muchos debates en el continente, desde la forma cómo se implementa la asistencia externa, que en el caso de México proviene principalmente de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida, hasta modelos que han sido exitosos en algunos países, pero que se duda de su “copia” en otros, como los debates que se abren sobre el análisis de las políticas aplicadas en Colombia, por ejemplo.

Un aspecto medular presente en el libro en todas las contribuciones es el tema de la modernización y profesionalización de instituciones como las policías y sistemas de justicia. México es un país federal, por lo tanto tiene cuerpos policiacos complejos y diversos. Existen más de dos mil de ellos, y van desde instituciones a nivel municipal altamente reconocidas y profesionales, por ejemplo en el Distrito Federal y ciudades del interior del país como León, Mérida o Tuxtla Gutiérrez, entre otras; hasta cuerpos policiacos propios de una era “feudal”, que trabajan para “el señor”, sea el presidente municipal o el capo del lugar. En el caso de las instituciones de justicia, la transición al nuevo sistema de juicios orales es muy desigual y lógicamente ninguna estrategia de seguridad pública puede ser exitosa sin su equivalente en la investigación del crimen y la forma como se desenvuelve el proceso judicial.

Por todo lo anterior, estamos seguros que esta obra será consulta obligada para funcionarios públicos, académicos, periodistas y miembros de

organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema en México. Los paradigmas planteados en los distintos capítulos que la integran despiertan reflexiones para analizar los cambios de estrategia del gobierno y la participación que se espera intensa de la sociedad civil.

México, Distrito Federal, mayo de 2013

INTRODUCCIÓN

CARLOS BASOMBRÍO IGLESIAS

Este libro —ya presentado por nuestra directora Cynthia J. Arnson en las páginas precedentes— es a mi juicio un importante aporte al conocimiento de la realidad latinoamericana en seguridad ciudadana; tema que como es sabido se ha convertido en central en todos los países de la región, notoriamente donde el problema es más agudo, pero también en aquellos donde la población percibe preocupada que la situación se deteriora. También es un balance inteligente de muchas de las políticas, medidas y prácticas que han imperado hasta ahora en la región, tratando de entender por qué en la mayoría de los casos no ha dado resultados suficientes. Es a la vez una herramienta útil para aquellos que toman decisiones sobre políticas públicas en materia de seguridad que buscan hacer su trabajo de manera informada.

Los 11 capítulos que componen este libro han sido pensados para darnos una variedad geográfica y temática que nos muestra la complejidad y diversidad de la región, las impactantes similitudes, pero a la vez las grandes diferencias.

En esta Introducción quiero limitarme a presentar de manera muy breve las ideas centrales de cada uno de los capítulos. Como investigador en el tema tengo también un conjunto de reflexiones propias sobre la temática en América Latina. Sin embargo no es necesario plantearlas aquí, en la medida en que se han difundido en un libro editado casi en paralelo —también por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center— en donde desarrollo una visión comparativa regional con el título de *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delictual en América Latina*. En ese trabajo respondo a la pregunta recorriendo las políticas de “mano dura”, las legales

pero también las ilegales y violatorias de derechos humanos. Doy cuenta de diversas modalidades de privatización de la seguridad. También analizo algunos esfuerzos orientados al fortalecimiento, reformas y modernización de las policías. Paso revista a las políticas de prevención de la violencia y, muy ligado a lo anterior, a estrategias múltiples encabezadas por gobiernos locales y el desarrollo de iniciativas y capacidades en la sociedad civil. Cierra el trabajo una mirada al tema del desarrollo de información y conocimiento y el aporte de la cooperación internacional.

Por cierto varios de esos temas son más profundamente desarrollados para realidades concretas en capítulos específicos de este libro.

Vayamos entonces directamente a nuestra “visita guiada” por las magníficas contribuciones que ustedes tienen a continuación.

Empecemos por el Cono Sur, con el capítulo sobre Brasil, que ha sido escrito en conjunto por Renato Sérgio de Lima y Liana de Paula. De acuerdo a los autores “Brasil se encuentra en un punto de quiebre en lo que concierne a la mejora de la seguridad pública urbana. Dan cuenta así de importantes avances en Río de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco y São Paulo que tienen experiencias importantes en la reducción significativa de las tasas de crímenes letales, que refuerzan los procesos de gestión pública y acercan a la comunidad con la policía. En comparación a otros estados, estos cuatro han logrado los mejores resultados en el establecimiento de modelos de policía comunitaria”.

De Lima y de Paula destacan la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora, “la cara más visible del programa de policía comunitaria en Río de Janeiro, que apunta tanto a recuperar territorios ocupados por el crimen organizado como a promover la inclusión social de la población pobre”.

Le dan también mucha importancia a lo ocurrido en el estado de São Paulo que ha tenido la reducción de las tasas de homicidio más significativa que se conozcan. Señalan “que si bien hay políticas públicas, así como factores demográficos y educativos para explicar ese resultado, está también el papel del Primer Comando de la Capital que al controlar las redes criminales ha logrado pactos que evitan un despliegue mayor de violencia”.

Señalan que en Brasil “la implementación de cambios en el sistema de seguridad pública y justicia, asociado a una perspectiva más amplia sobre las causas de la violencia, ha llevado a las autoridades públicas y a los expertos a admitir que la incidencia de la violencia y del crimen está influenciada por el contexto social y demográfico, por la presencia de factores de riesgo, por la implementación de estrategias de prevención y por políticas urbanas y sociales, entre otras variables”.

Sin embargo advierten “la creciente presión para implementar acciones efectivas que reduzcan la inseguridad tiende más bien a mantener esta situación, en vez de favorecer las condiciones para superarla. Casi no existe una discusión que proponga una revisión de modelos de gestión y, sobre todo reformas legislativas que apunten a mejorar la eficiencia del sistema”.

Según los autores esto hace que en Brasil “los principales problemas organizacionales del sistema de justicia criminal y la baja participación social en el debate sobre seguridad pública ya no son considerados cuestiones urgentes o políticamente relevantes. Temas importantes —como la violación de derechos humanos, la corrupción, la violencia policial, la integración, la reforma de la Constitución Federal, el fin de la investigación policial, entre otros— se convierten en tabús que han de ser evadidos. En temas frente a los cuales el pragmatismo electoral recomienda mantener una distancia”.

Precisan que el problema de la seguridad pública requiere mucho más de lo que se hace hasta ahora “involucra a una serie de acciones públicas y políticas específicas: presencia territorial; garantía de derechos y de orden público democrático; policía preventiva; policía de tránsito y medio ambiente; bomberos y defensa civil; investigación criminal y proceso penal, control de grandes eventos; desórdenes y disturbios; control del sistema de prisiones; acciones especiales; proximidad a la comunidad y a la población joven; entre otras”.

Lucia Dammert tiene a cargo el capítulo de Chile, que ha sido considerado una excepción en la región, por sus menores incidencias de violencia delincencial y por avances institucionales para tratar el problema.

Dammert destaca entre las reformas habidas en Chile las del proceso penal y la creación de programas comunitarios desde la institución policial (Plan Cuadrante) y desde la ciudadanía (Programa Comuna Segura).

La tesis central de Dammert es que si bien “la capacidad de generar cambios institucionales y de diseño es evidente; sin embargo, la misma no necesariamente ha ido de la mano de avances en la gestión e implementación de políticas que desarrollen estas propuestas. En este sentido la experiencia de Chile ayuda a revisar la necesidad de vincular la práctica del diseño institucional y de políticas públicas con una gestión más eficiente”.

En esa línea Dammert constata “déficits de capacidades humanas y financieras que permiten implementar programas a largo plazo”. Así mismo “complejidades de la coordinación intersectorial y entre diversos niveles de gobierno”.

En el caso chileno —explica la autora— “la mayor efectividad de las políticas de seguridad no pasa ya por el reconocimiento o entendimiento del problema (como en muchos otros países de la región) sino más bien por los necesarios procesos de modernización del Estado”.

Paradójicamente —dice Dammert— en el área seguridad es donde menos avances se han realizado respecto de los procesos modernizadores. “Ahí quedan aún espacios importantes de autonomía y poca transparencia. El desafío es importante, entonces no sólo porque la ciudadanía lo reclama cada vez con más insistencia; también porque estos nuevos caminos de implementación de políticas públicas de seguridad serán lecciones importantes para múltiples países de la región que enfrentan problemas de inseguridad y limitada capacidad de acción estatal”.

En el capítulo siguiente dedicado a la Argentina, Marcelo Saín hace un balance de los esfuerzos de reforma de las instituciones de la seguridad en su país. Su pregunta inicial es la de por qué luego de una década de proclamas a favor de reformas democráticas de seguridad pública, los gobiernos —muchos de ellos, gobiernos de centro-izquierda— no han emprendido reformas institucionales que tiendan a formar un sistema de seguridad pública adecuado a la gestión democrática de los conflictos?

“¿Qué perspectivas y orientaciones políticas han inclinado a los gobiernos a favor de la continuidad del sistema institucional de seguridad pública imperante?”, se pregunta Saín.

Para Saín “desde una perspectiva democrática, hay una sola razón que hace imprescindible el desarrollo de reformas progresistas del sistema de seguridad pública: las principales víctimas de los delitos más violentos y de la desprotección estatal pertenecen a los sectores sociales más pobres y carenciados de nuestra sociedad; y los principales victimarios de esas ofensas pertenecen también a esos estratos”.

Por cierto —explica Saín— “no son los únicos delitos, las únicas víctimas ni los únicos victimarios, sino que son los únicos visibilizados socialmente e institucionalizados en el marco de estrategias de intervención punitivas que sólo abarcan selectivamente un espectro muy reducido de incidentes y de personas”. Agrega que “dicha disposición punitiva conlleva, al mismo tiempo, a una significativa impronta de impunidad debido a que deja fuera de la selección criminalizante a un amplio espectro de delitos y delincuentes. Existe un conjunto de delitos excluidos de la criminalización, tales como los delitos corporativos y los delitos de ‘cuello blanco’”.

La tesis de Saín es que en Argentina, al igual que en otros países de la región, “este conjunto de problemáticas criminales tiene una estrecha y dinámica imbricación con la vida social y económica legal y con ciertos circuitos de poder institucional, en particular, con determinadas agencias policiales, judiciales y con algunos sectores políticos y gubernamentales, pero, al mismo tiempo, poseen un manto efectivo de invisibilidad social y política que se traduce en su invisibilidad institucional. Ello —explica— fue dando forma a una modalidad particular de abordaje gubernamental de los asuntos de la seguridad signada por el desgobierno político de la seguridad y la delegación de la gestión política de la seguridad pública en las cúpulas policiales. En consecuencia —añade luego— la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública, así como de la organización y el funcionamiento del propio sistema policial quedaron en manos de las propias policías o, más bien, de sus cúpulas, dando lugar, a una suerte de policialización de la seguridad pública y de autogobierno policial”.

Ya en la Región Andina el capítulo de Perú hecho por Gino Costa aborda el tema de la seguridad local a partir de una reflexión sobre el papel de las policías locales, bautizadas como serenazgos, recordando una vieja institución colonial, un sistema de patrullaje no armado a pie.

Costa da cuenta de cómo “los serenazgos se constituyeron a inicios de la década de 1990, en medio del repliegue policial ocasionado por las acciones terroristas, que convirtió en blanco a los policías y los obligó a recluirse en sus comisarías, transformadas en fuertes. El repliegue llevó a un gradual abandono, por parte de la Policía, de sus funciones de prevención”. Como consecuencia de lo anterior se consolidaron primero en la capital y luego se empiezan a extender en todo el país.

“En la medida en que los serenos carecen de atribuciones policiales —agrega Costa— los municipios han hecho un gran esfuerzo para incorporar en sus unidades de patrullaje a efectivos policiales, a fin de contar con la autoridad que no poseen. La propia Constitución de 1993 creó las condiciones para ello, al establecer que la Policía Nacional colabora con los municipios en seguridad ciudadana. Esta postura se hizo más explícita en la reforma constitucional del 2002. La Ley de Municipalidades del año siguiente detalló las funciones del servicio de serenazgo”.

Sin embargo hay muchas áreas grises. “Regular legalmente esta cooperación no ha sido posible hasta hoy, por cuanto en la Policía hay quienes consideran que es perjudicial, sea porque potencia a los serenazgos y debilita a la Policía, o porque la asociación de la Policía con serenazgos sin mayores atribuciones daña su imagen institucional. La mayor dificultad es que la Policía percibe a los serenazgos como un competidor e, incluso, como el germen de un cuerpo policial local. Estos temores son alimentados por demandas que, de vez en cuando, expresan los alcaldes, quienes solicitan atribuciones policiales para sus serenos, como portar armas y realizar detenciones, lo que los convertiría, de hecho, en policías locales”.

El hecho concreto —como dice Costa— es que son instituciones que funcionan. “Si al principio los serenazgos contribuyeron a los esfuerzos de los alcaldes por recuperar las calles y la autoridad en sus distritos, poco a poco se fueron transformando en un auténtico servicio ciudadano (...) Hoy día son requeridos para una gama muy amplia de intervenciones, desde las referidas a problemas de convivencia (...) hasta las asociadas con la actividad criminal...”.

Costa sin embargo explica que “aunque el fortalecimiento de los serenazgos ha contribuido a mejorar la prevención de la violencia y el delito, ellos

solos, con las atribuciones actuales, no se pueden hacer cargo de la seguridad ciudadana. Hay quienes, por este motivo, plantean ampliar sus atribuciones para convertirlos en policías locales, con capacidad de aplicar la ley e investigar las faltas y algunos delitos. Otros propugnan su absorción por la Policía Nacional, pues, desde este punto de vista, aunque los serenazgos cuentan con valiosos recursos tecnológicos y logísticos, constituyen una anomalía que solo duplica las funciones policiales. En el medio se ubican quienes promueven los esfuerzos para integrar de la mejor manera los recursos de ambas instituciones, a fin de hacer más eficiente la respuesta frente al crimen”.

El capítulo sobre Colombia ha sido escrito conjuntamente por María Victoria Llorente y Sergio Guarín León. Ellos dan cuenta de los cambios positivos en materia de seguridad en general de las dos últimas décadas. “De un país determinado por el conflicto armado y la violencia narcotraficante, calificado por algunos como un “estado fallido”, hoy recibe la atención regional e internacional en un clima de optimismo. Si bien muchos de los problemas estructurales del país siguen representando grandes desafíos, el avance en facetas clave para la vida económica y social es incuestionable. Por ese motivo, la discusión sobre la desigualdad, la concentración de la riqueza, la persistencia del conflicto armado, la corrupción y el desplazamiento se da en un contexto de mayor legitimidad del régimen político y de avance por parte del Estado en la provisión de bienes públicos esenciales”.

Con esta premisa de partida, el objetivo del capítulo es analizar el “efecto que han tenido políticas e intervenciones del orden nacional sobre la caída del crimen y la violencia en estas ciudades, así como reconsiderar el peso que se le ha querido dar a las políticas locales de seguridad ciudadana y se les sitúa en términos de su inserción virtuosa en iniciativas nacionales y de su potencial para generar condiciones de convivencia y de sostenibilidad al mejoramiento de los indicadores de crimen y violencia”.

La tesis central es que aún con lo anteriormente señalado es un error asociar la mejora de las condiciones de seguridad de las ciudades con las políticas y medidas de los alcaldes, siendo la dinámica nacional el factor determinante.

Para los autores “las variaciones importantes de la violencia en el país en las últimas tres décadas han estado atadas al conflicto armado y su entrecruzamiento con el narcotráfico. De modo que la desactivación de la dinámica de la violencia homicida sería imposible sin atender apropiadamente esta problemática”.

Desde esta perspectiva sostienen “es poco probable que las políticas locales como las descritas en el capítulo para Bogotá y Medellín tuvieran el efecto sobre los índices de violencia reclamados por las respectivas alcaldías”.

El meollo del dilema de atribución del éxito de la caída de la criminalidad en Bogotá y Medellín —concluyen los autores— está precisamente en comprender y dimensionar el aporte de las políticas de nivel nacional frente aquellas de orden local. “Esto cobra más sentido si se toma en cuenta el arreglo institucional colombiano respecto del manejo de los asuntos de seguridad y orden público. En este caso, con todo y que los alcaldes son según el ordenamiento constitucional los responsables de estos asuntos en sus jurisdicciones, instituciones claves como la policía y la administración de justicia son de nivel nacional lo cual limita de manera importante el alcance de este precepto”.

En el siguiente ensayo Ana María Sanjuán estudia Venezuela, el país que quizás sea el caso más delicado de inseguridad ciudadana en toda América del Sur. “El aumento de la violencia que tanto preocupa a los ciudadanos ocurre fundamentalmente en los homicidios, el secuestro y en los delitos contra la propiedad con recurso a la violencia. Todas estas tasas han sufrido notables incrementos desde la década de los 90, duplicándose y triplicándose unas, quintuplicándose otras”. La autora señala que ello “está poniendo en jaque las capacidades institucionales”, más todavía cuando parece ser “inmune a la más variada gama de planes de seguridad de los distintos niveles de autoridad y de posición política en el país (...) situación que se complejiza aún más de tomarse en cuenta que existe una intensa división política en Venezuela que a su vez resulta en una extrema polarización ideológica, que en relación con el tema de la seguridad ciudadana llega a niveles francamente absurdos en materia de atribución de las responsabilidades y sobre la realidad de la inseguridad”.

La situación a su juicio es dramática: “se requiere de inmediato prestarle la máxima atención a todo el sistema institucional de seguridad pública de Venezuela (policías, justicia y sistema penitenciario), so pena que el desborde de las capacidades del Estado en la materia, lleven a la sociedad en su conjunto a una peligrosa e inconveniente situación de ingobernabilidad generalizada, de la cual, lamentablemente, en materia de control de la criminalidad, no se está lejos”.

Explica que esta combinación de alta percepción de inseguridad y altas tasas de homicidios y delitos violentos “constituye un desafío descomunal de política pública para el Estado venezolano, ya que debe tratar de controlar y prevenir el problema de una manera estructural, a la vez que atiende las presiones que desde la opinión pública se hacen, y justificadamente, para su solución rápida, lo que no es fácil ya que un problema de esta magnitud, con tantas aristas y tantos niveles de entrelazamiento con otros problemas de carácter social e institucional, requiere de soluciones múltiples, no fáciles de implementar y desarrollar en un corto plazo”.

Entre otras medidas Sanjuán recomienda “desarrollo de nuevos marcos jurídicos e institucionales para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana, otorgar un nuevo rol a los municipios, propiciar la restauración de la confianza en el espacio público, en las instituciones, en la legalidad y sobre todo tener objetivos claros, focalizar y evaluar permanentemente lo que se hace”.

Entrando a América Central, César Rivera se ocupa del caso de El Salvador, focalizando en el rol violento de las pandillas, tema de gran actualidad. Empieza señalando que a su juicio hay una relación entre tráfico de drogas e incremento de la violencia. Dice que “aunque la conexión no es lineal y requiere de importantes precisiones, el tránsito de droga genera un entramado de circunstancias que favorecen, por un lado, la generación de grupos de diversa índole que están dispuestos a formar parte de este negocio y, por otro, una permanente tensión para cooptar la autoridad, legitimidad y fuerza del Estado”.

Luego de señalar que “la actividad del crimen organizado no ocurre en el vacío”, se pregunta si “las pandillas o maras también son o pertenecen al crimen organizado”. En su opinión la respuesta es que sí, aunque reco-

nociendo que “algunos sectores de la sociedad salvadoreña se resisten a conceptualizar a las pandillas como crimen organizado”.

Parte de afirmar que “las maras son un fenómeno complejo, que es amorfo, que no es posible cortar con precisión cirujana en qué momento un grupo de pandilleros (una ‘clica’ en el lenguaje pandilleril) abandona su rasgo más característico —y tradicionalmente más conocido y aceptado— de ‘jóvenes que buscan identidad grupal y sentido de pertenencia’ y se convierte en una estructura, orientada a delinquir y que responden, estructuralmente, a instancias —siempre de pandilleros— de mayor rango”.

Agrega que “quizá la perspectiva de análisis que mejor permite aproximarse al entendimiento de este fenómeno se encuentra en la posibilidad de identificar sus características evolutivas, de comprender que las pandillas, como cualquier fenómeno social, tienen dinamismos propios, con autonomía funcional, que no pueden frenarse”.

Sostiene que “la vinculación de las pandillas con el tema de las drogas no es nueva. La PNC y la instancia fiscal han demostrado, en varias ocasiones, el involucramiento de pandilleros en el despacho y comercio al menudeo de cocaína, marihuana y piedras de crack. Se sabe, además, que controlan los mercados barriales. La investigación periodística lo que hace, entonces, es confirmar que las pandillas y sobre todo algunas de sus clicas, han expandido su radio de operación y que también están metidos en el tráfico a ‘gran escala’”.

Rivera culmina su ensayo con reflexiones sobre la tregua entre y con las pandillas hoy en curso. Señala Rivera que “si se admite la especulación generalizada que en el origen de esta tregua ha habido negociaciones oscuras, tratos indecibles, entendidos subterráneos, etcétera, también debe ser admitido que la tregua está tendiendo hacia una especie de ‘estabilización’ (augurable, por cierto) y que bien podría provocarse la consolidación de la misma a partir de entendidos diametralmente diferentes (con objetivos, contenidos, métodos, etcétera, más sanos y transparentes) que no violenten los estamentos jurídicos, que se adapten a la organicidad del Estado y que se integren con coherencia a las políticas de prevención y reinserción social”.

A su juicio “la tregua no es buena ni mala. No es del todo positiva (porque mientras más se avanza en el conocimiento de la misma aparecen demasiadas ‘sombras’) ni del todo negativa (porque tiene demasiadas ‘luces’ que no pueden dejarse de ver solo porque sí)”. Cree que la clave del asunto es desarrollar la capacidad de captar los “grises”, es decir, aquellos detalles que pueden inclinar la balanza en uno u otro lado. Concluye señalando que “el escenario actual, aunque sea del gusto de unos o del disgusto de otros, está condicionado por esta nueva realidad política y, desde esta perspectiva, lo más conveniente es explorar con detenimiento sus posibles ventajas y desventajas. En este sentido resulta urgente buscar los factores de cualificación de la tregua para volverla más transparente, sostenible, exigible y políticamente más viable”.

Pasemos a Nicaragua considerada como la excepción de América Central al tener niveles mucho mejores de seguridad ciudadana. El ensayo de Elvira Cuadra se concentra en explicar y en algunos aspectos matizar esa afirmación. Se pregunta sobre “¿cuáles son los factores que contribuyen a esta situación particular? y ¿cuánto tiempo se puede mantener considerando el entorno desfavorable de la región en materia de seguridad y violencia?, sobre todo si se considera que las condiciones en la seguridad del país parecen estar cambiando rápidamente por la evolución de los delitos, la influencia de amenazas externas como el crimen organizado transnacional y el entorno desfavorable de la región”.

Según la autora: “las condiciones de la seguridad y el comportamiento de la violencia y la criminalidad en Nicaragua, al parecer están relacionados con diversos factores históricos que incluyen, entre otros: la forma en que finalizó el conflicto bélico de los años ochenta; la institucionalidad del país en materia de seguridad; la promoción y uso de mecanismos alternos para la resolución de conflictos; la promoción de una cultura de paz, la participación ciudadana y la densidad organizativa de los ciudadanos; la influencia de fenómenos sociales como la migración”.

De acuerdo a Cuadra hay cosas que están cambiando: “el tipo de crimen organizado que más amenaza al país es aquel vinculado con operaciones transnacionales, específicamente el narcotráfico”. En los últimos años “se perciben operaciones de mayor envergadura, especialmente relacionadas

con el traslado y almacenamiento de grandes cargamentos de droga; penetración de grupos en ciertas localidades del país donde existe débil presencia del Estado; incremento de las actividades relacionadas con la venta y consumo interno de drogas”.

Cuadra resalta que el mérito de lo que hasta hoy ha tenido Nicaragua va más allá de lo hecho por el Estado y precisa el importante rol de la sociedad civil. Dice al respecto que “el tratamiento de muchos de los problemas de la seguridad en Nicaragua han sido una iniciativa de la sociedad civil desde inicios de los noventa, cuando cientos de promotores de paz contribuyeron decididamente a desarmar y desmovilizar miles de ex combatientes que se habían rearmado, y facilitaron un ejemplar proceso de mediación de conflictos y reconciliación. Las organizaciones de sociedad civil han hecho su aporte a través de acciones de prevención, educación cívica y de cultura de paz, mediación de conflictos y atención a víctimas de la violencia”.

Guatemala es abordado en el capítulo de Marco Castillo quien a partir de su amplia experiencia práctica en el campo de la prevención y reinserción de jóvenes desarrolla una aproximación conceptual a cómo enfrentar el problema.

Para Castillo “prevenir el delito es la intervención *ex-ante*, antes que el delito se produzca. Sin embargo, para evitar que el delito suceda, la realidad manifiesta una acción reactiva ante el conflicto y sobre la base de un mero activismo. El recurso penal, sin duda, se asocia inmediatamente al objetivo de reprimir el delito, pero también en la experiencia de la modernidad se ha predicado la necesidad de prevenirlo”.

El autor plantea en cambio un conjunto de ideas de cómo hacerlo de manera más integral y efectiva entre las que se puede destacar la de “enfrentar la confrontación”, que significa seleccionar una problemática que resuma el conflicto general, plantearla claramente y precisar los resultados que se esperan a corto, mediano y largo plazo.

Así mismo “la de desacoplar o cortar el lazo estructural con el conflicto que une a las partes requiere utilizar la no-cooperación; pero manteniendo los lazos con la otra parte. La intención no es golpear o herir, sino construir autonomía y capacidad de autoconfianza en quienes están sufriendo el conflicto. Es decir, construir espacios de poder real y simbólico para nivelar

los desequilibrios generados por la violencia. En este caso, la anticipación al conflicto permite construir escenarios prospectivos, donde se pueda diseñar marcos metodológicos de abordaje integral, que reduzcan el conflicto contra y entre los jóvenes vinculados a sistemas de transgresión o redes de criminalidad que los usan como eslabones para sus mercados ilícitos”.

Castillo explica que “cuando la violencia existe como consecuencia de un conflicto en una comunidad, barrio o institución, la tarea principal es pararla o contenerla para evitar que el conflicto sea más difícil de manejar. Consecuentemente, se deben encontrar vías de soluciones pacíficas y por lo tanto, impedir utilizar las formas propias de la violencia. Dichas formas, emplean la destrucción para incapacitar a la otra parte o partes, para imponer sus propios objetivos y, en ocasiones, para justificar las soluciones”.

Plantea un enfoque de red que exige “reconocer los micro y macro sistemas presentes en la comunidad y proceder de forma efectiva en los procesos de desarrollo local y organización infanto-juvenil. El trabajo de anticipación en la calle debe apostar al trabajo cooperativo y por ello, las redes sociales deben estar bien coordinadas a fin de obtener el mayor beneficio comunitario. Es necesario conectar a la comunidad con la red, a través de sus líderes y lideresas. Involucrarlos en procesos de organización, proyección y planeamiento de acciones, así como actividades a favor de la niñez y juventud vulnerable”.

Llegamos al extremo norte de nuestra región donde el capítulo sobre México, escrito por Raúl Benítez, está centrado en el rol que cumplen las fuerzas armadas en el enfrentamiento al crimen organizado.

Benítez parte por describir el clima que ha vivido México en los últimos años como consecuencia de la violencia del crimen. “Los homicidios causados en los estados donde hay acciones constantes de los carteles del narcotráfico han derivado en una especie de ‘paranoia social’ y temor entre la población. Por otro lado, el incremento de la participación de las fuerzas armadas desde el año 2007, cuando el presidente Felipe Calderón le declaró la guerra a las organizaciones criminales, ha derivado en un debate sobre su efectividad; sobre si son la causa del aumento de las muertes violentas, y principalmente sobre su efecto en la gobernabilidad del país y la vigencia de los derechos humanos”.

Benítez explica cómo “desde 2010, en México se ha abierto un gran debate sobre el poder acumulado por las organizaciones criminales. La discusión envuelve polémicas sobre si el Estado está ganando o perdiendo la ‘guerra’ así declarada por el presidente Felipe Calderón y sobre si los carteles han evolucionado de meras organizaciones criminales a algo superior, que podría poner en peligro la gobernabilidad y la transición a la democracia”.

A juicio de Benítez el problema es “la prioridad otorgada a las fuerzas militares, que están capacitadas para desplegar efectivos y contener las acciones armadas de los carteles, pero no para implementar medidas preventivas, y menos, para trabajar en rehacer el tejido social”.

Se gana o se pierde dicha guerra, se pregunta hacia el final de su texto Benítez y responde: “nosotros sostenemos la tesis del ‘empate estratégico’, donde el gobierno podría ganar la guerra, pero también el narcotráfico. Ambas partes tienen fortalezas y debilidades. Si se imponen las fortalezas del gobierno y su estrategia, y la ayuda estadounidense sirve para apuntalarlas, el gobierno podría mover el empate a su favor pero, si el gobierno no logra superar la corrupción y la penetración de sus estructuras, y si no disminuye la violencia, los nueve carteles con acción criminal en 2012 se pueden consolidar, primero en lugares del norte del país, y después ampliar su base territorial y demográfica. Es una guerra asimétrica, donde ‘empate’ no significa que las dos fuerzas enfrentadas tengan similar nivel de efectivos o recursos, sino ambas tienen capacidad para poder avanzar o retroceder, según implementen estrategias que lleven al éxito o que puedan ser golpeadas por estrategias exitosas de su adversario”.

Esta mirada introductoria a los ensayos del libro la cerramos con un capítulo transversal sobre un tema de gran importancia y actualidad ¿Qué impacto tiene la reforma procesal penal en la seguridad ciudadana? Justamente la pregunta que organiza la reflexión del capítulo de Luis Pásara.

Pásara empieza por señalar que “los promotores de la reforma procesal penal, iniciada en la región en los años noventa, recurrieron al tópico de la inseguridad ciudadana, dentro del proceso de *marketing* de la reforma. La propuesta de nuevo modelo de enjuiciamiento —que modifica sustancialmente el papel de los actores del proceso, confiriéndole el lugar

protagónico al fiscal— ha prometido una lucha más eficaz en contra del delito, como una de las consecuencias derivables del cambio de sistema de persecución y enjuiciamiento. En esa lógica se ha planteado como objetivo del Ministerio Público”.

Pásara cree sin embargo que es “ilusorio confiarle la prevención de los delitos que atentan contra la seguridad individual”. Plantea más bien replantear la pregunta: luego de 20 años de haberse iniciado la puesta en marcha de la reforma procesal penal en América Latina, ¿qué cambia con ésta?

Lo más importante el nuevo y central rol del fiscal en el proceso penal: “tiene a su cargo la investigación del hecho delictivo; usualmente, detenta el monopolio de la acción penal; y ostenta facultades suficientes para eliminar de la vía procedimental aquellos casos que —por una u otra razón legalmente prevista, pero que el fiscal aplica discrecionalmente— no ofrecen elementos bastantes para ser sometidos a juicio”. “Ya específicamente desde el punto de vista de la seguridad ciudadana —explica Pásara—, el examen del funcionamiento del proceso penal reformado lleva a atender el asunto del tratamiento dispensado a la delincuencia habitual; esto es, a las personas que han hecho del delito un modo de vida. En esa definición, ciertamente, quedan comprendidos desde los señores del narcotráfico hasta el ladrón de autopartes. Es importante distinguir un caso de otro; sin embargo, ambos tienen en común tanto la habitualidad como el ser parte de redes de delito organizado; varía, sin duda, el daño social que uno y otro causan pero, desde el punto de vista del derecho penal, ambos se diferencian marcadamente —también en el perjuicio social ocasionado— de aquella persona que, puesta en determinadas circunstancias, incurre en un delito que acaso sea el único que cometa en su vida”.

“Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana —señala Pásara— en el nuevo sistema de enjuiciamiento penal, de un lado, el archivamiento masivo de casos sin investigación y, de otro, la aplicación de principio de oportunidad, suspensión condicional del procedimiento, pena remitida, o multas que no se cobran, producen cierto grado considerable de impunidad. Se trata de hechos que objetivamente contribuyen a la pérdida de seguridad ciudadana y que, en la medida en que se hacen de público conocimiento, acaso hagan que la reforma procesal penal, pese a sus propósitos, esté con-

tribuyendo a ese círculo vicioso que poco a poco va generando la idea de que la inseguridad es un fenómeno natural que no podemos revertir”.

¿Puede decirse entonces que el nuevo sistema de persecución penal agrava el problema de la seguridad ciudadana? No hay modo cierto de saberlo —dice Pásara en su ensayo— debido a dos razones: “de un lado, la incidencia de la eficacia en la persecución sobre la incidencia del delito es altamente discutible y de medición muy improbable. De otro lado, no se cuenta con estadísticas confiables respecto al sistema inquisitivo que precedió al actual, lo que restringe cualquier comparación al terreno conceptual”.

Concluye en que “lo que sí puede afirmarse es que el nuevo sistema procesal penal no basta. Esto es, que se requiere insertarlo en una respuesta social mayor al fenómeno del delito y la inseguridad. No todo depende del sistema penal; acaso ni siquiera lo más importante dependa de él y, en verdad, tengan mucho más centralidad otras políticas estatales que incidan sobre la multiplicación del fenómeno delictivo. Un marco general de actuación del Estado frente al problema puede hacer que el sistema penal encuentre en él su lugar específico para contribuir a dar una respuesta —en aquello que le toca— al problema de la inseguridad ciudadana”.

Al cerrar esta introducción esperamos haberles “abierto el apetito” para lo que viene, un conjunto de ensayos de gran nivel y escritos por una parte importante de los mejores especialistas con que cuenta la región en la materia.

MÉXICO. VIOLENCIA, FUERZAS ARMADAS Y COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

En México existe un gran debate acerca de la ofensiva del crimen organizado y sus efectos sobre la vida de las personas. Los homicidios causados en los estados donde hay acciones constantes de los carteles del narcotráfico han derivado en una especie de “paranoia social” y temor entre la población. Por otro lado, el incremento de la participación de las fuerzas armadas desde el año 2007, cuando el presidente Felipe Calderón le declaró la guerra a las organizaciones criminales, ha derivado en un cuestionamiento sobre su efectividad; sobre si son la causa del aumento de las muertes violentas, y principalmente sobre su impacto en la gobernabilidad del país y la vigencia de los derechos humanos. Otra variable es cómo afecta la situación de inseguridad en el país a la transición democrática, pues prácticamente todos los analistas afirman que la guerra al narcotráfico ha provocado un estancamiento de las reformas democráticas pendientes. El paradigma se centra en sostener que si las fuerzas armadas son el pilar de la estrategia, entonces la prioridad del combate al narcotráfico deja en suspenso el avance real de una reforma democrática en los sectores de seguridad pública, justicia y defensa.

En el presente artículo se analizan estos factores centrándonos en el mantenimiento de la seguridad interna del país y el futuro del rol de las fuerzas armadas. Se tratarán los factores históricos fundamentales, la relación entre el crimen común (que afecta directamente a la población) y el crimen organizado y la forma en cómo se percibe la guerra al narcotráfico, tanto por parte de la población en general como por parte de las elites. En las conclusiones se analizan los elementos centrales para evaluar si la estrategia del presidente Calderón tuvo logros y si por ello la presencia de las fuerzas armadas sería temporal, o si ha fracasado. De igual forma, hay

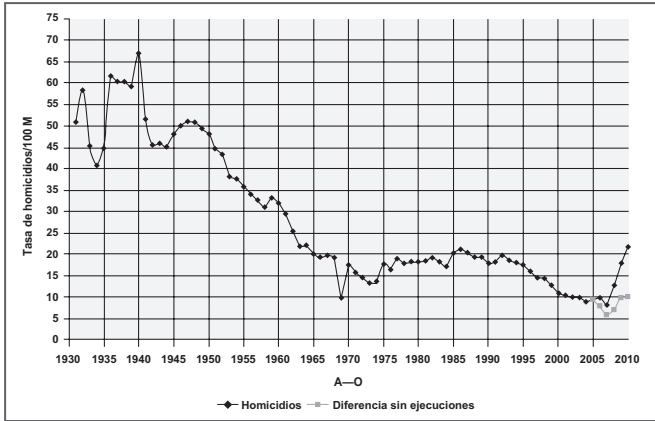
quienes dicen que las políticas del presidente Calderón fueron un fracaso precisamente por el empleo de las fuerzas armadas. Para el propio expresidente Calderón

“Los grandes criminales y capos no son el problema principal de la gente, sino el ratero que le vuela la cartera al trabajador que aborda un transporte, el celular a los muchachos que van a la escuela o el monedero a la señora cuando va de compras. El robo constituye 84% de los delitos en el país y estas acciones no tienen que ver con grandes capos ni con delincuencia organizada”.¹

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Durante el siglo XX, el país registró notables diferencias en la tasa de homicidios según el momento histórico. Como muestra el Gráfico 1, desde los primeros registros sistemáticos en 1931, cuando los homicidios subieron a un máximo de casi 67 por cada 100.000 habitantes en 1940, se produjo un descenso constante hacia finales de la década de los sesenta, y luego esta tasa se mantuvo constante entre 20 y 10 homicidios por 100.000 habitantes hasta el año 2000. Posteriormente hubo otro descenso entre 2000 y 2006; pero en 2007 comenzó a subir a casi 20 por cada 100.000 habitantes. Este último ascenso es el provocado por la guerra entre los sindicatos criminales y por la respuesta del Estado. O sea, la guerra *por* las drogas (enfrentamiento entre carteles) y la guerra *contra* las drogas (combate a los carteles por el Estado) son la causa de esta realidad (ver Gráfico 2). Las críticas al presidente Calderón le atribuyen los homicidios de forma global al gobierno. Se argumenta que la acción del Estado debilita algunos carteles y fortalece otros, genera una gran rivalidad por cargamentos, rutas de transporte y bodegas, principalmente de la cocaína proveniente de Colombia, para que sean finalmente los carteles más importantes los que logran introducir el producto en Estados Unidos. Por ello, la mayor parte de la violencia se ubica en las principales ciudades (Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros) de los estados fronterizos del norte.

Gráfico 1. México. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Con y sin ejecuciones. 1931-2010



Fuente: México, Tasa de homicidios por 100.000 habitantes desde 1931, con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS); Organización Panamericana de la Salud (PAHO), publicado en México Mágico <www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm>.

EL ASCENSO DEL CRIMEN ORGANIZADO Y LA CRISIS DEL ESTADO CIVIL

Con el cambio de régimen en el 2000, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) no transformó las estructuras estatales del área de seguridad, ni modificó la composición orgánica de los dos ministerios militares: Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y Secretaría de Marina (SEMAR). Por ello, el proceso de decisiones en seguridad y defensa que predominó durante el régimen autoritario encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) siguió siendo prácticamente el mismo.² En el gobierno de Fox se agregaron temas sociales al concepto de seguridad nacional, como la migración y, sobre todo, el efecto de los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001 que fue muy profundo, pues integró el terrorismo internacional a la agenda mexicana de seguridad, comenzando una era de intensa cooperación con Estados Unidos.³ También en este gobierno se incluyó en la agenda el grave problema de seguridad pública, debido a una amplia demanda ciudadana que reclamaba seguridad en las calles.⁴

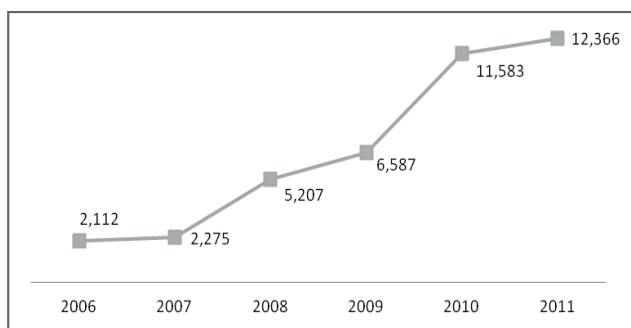
A fines de 2006, antes de tomar posesión de su cargo, Felipe Calderón hizo una visita a Washington, planteando una hipótesis inédita en la historia de México: la amenaza a la seguridad del país proveniente del narcotráfico no puede ser enfrentada sólo con las capacidades del Estado mexicano. De allí se lanzó un S.O.S. al vecino del norte e inició el diseño de un programa de cooperación contra el crimen organizado que se denominó Iniciativa Mérida.⁵ Así, durante el gobierno de Calderón, el combate contra el crimen organizado se tornó la prioridad del gobierno.

Debido a que la estrategia del presidente Calderón de “recuperar la territorialidad” en las ciudades fronterizas ha provocado la saturación de fuerzas militares, trasladando la acción criminal a otros estados del país. Además, debido a que los carteles tienen un lugar geográfico de preeminencia, los golpes militares del gobierno los obliga a moverse constantemente de lugar, provocando enfrentamientos con otras organizaciones criminales. Así, en primer lugar está la organización más poderosa, el cartel de Sinaloa encabezado por el legendario Chapo Guzmán, cuyo epicentro está en Sinaloa, Durango y Coahuila. Esta organización tiene capacidad nacional e internacional: se señala que controla la mayoría de los cargamentos provenientes de Colombia. El “Chapo” Guzmán ha sido considerado por la revista *Forbes* como uno de los hombres más ricos y poderosos del mundo, con una fortuna estimada en un billón de dólares, ubicándolo en el n.º 41 del *ranking* de hombres poderosos del mundo desde 2009.⁶ El segundo cartel más importante, el del Golfo, tiene su lugar de origen en el estado de Tamaulipas y controla rutas por toda la costa, que van desde Guatemala, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas y Texas. Esta gran ruta se disputa con su escisión y ahora gran rival, los Zetas, principales responsables también de otros crímenes de muy alto impacto, como secuestros y muertes de migrantes centroamericanos. Los Zetas son el tercer cartel en relevancia. El cuarto es la escisión del cártel de Sinaloa, el llamado Cartel del Pacífico Sur liderado por Arturo Beltrán (muerto en Cuernavaca en diciembre de 2009). En quinto lugar se ubica el Cartel de Juárez, fundado por Amado Carrillo en ciudad Juárez, quien ocupaba una posición importante en la jerarquía criminal desde fines de los noventa. En sexto lugar están los introductores de cocaína, marihuana y heroína a California desde Tijuana, liderados por la familia Arellano. La séptima organización criminal

es la Familia Michoacana desde mediados de la primera década del siglo XXI. Este cartel es extremadamente violento y se encarga básicamente de la introducción de metanfetaminas desde China por los puertos de Michoacán y tiene grandes rivalidades con los Zetas. La Familia ha cambiado de nombre y ahora se autodenominan los Caballeros Templarios. En la geografía de las organizaciones criminales, entre las últimas configuraciones están el Cartel Independiente de Acapulco y el Cartel de Jalisco Nueva Generación, vinculado al Cartel de Sinaloa.⁷

Desde 2010, en México se ha abierto un gran debate sobre el poder acumulado por las organizaciones criminales. La discusión envuelve polémicas sobre si el Estado está ganando o perdiendo la “guerra” así declarada por el presidente Felipe Calderón y sobre si los carteles han evolucionado de meras organizaciones criminales a algo superior, que podría poner en peligro la gobernabilidad y la transición a la democracia: “será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco, dice. No hay regreso; son ellos o nosotros.”⁸ El elemento de vulnerabilidad de la estrategia criminal es el gran aumento de los homicidios el país en los últimos años, de 2007 a 2011. Como se observa en el Gráfico 2, la tendencia histórica a la baja en los homicidios se detuvo y comenzó un ascenso atribuido a las dos guerras mencionadas: a la guerra entre carteles y a la guerra contra las drogas decretada por el presidente.

Gráfico 2: México: Homicidios atribuidos al crimen organizado 2006-2011



Fuente: *Reforma*, México, 20 de enero de 2012.

Del análisis del Gráfico 2 se desprende que de 2007 a 2009 el número anual de homicidios se duplicó. Esta tendencia al aumento casi se detiene a partir de 2011, cuando se estabilizan las muertes violentas. Por ello, desde 2009 se sostiene la tesis de que México se podría convertir en un “Estado fallido” o estar encaminándose hacia ello, sobre todo en estados como Chihuahua y Tamaulipas. Estas hipótesis ponen en evidencia el fracaso de las reformas institucionales y el avance de las actividades criminales. Una de las más famosas empresas de consultoría estratégica en Estados Unidos, *Rand Corporation*, afirma que México carece de una estrategia para resguardar la seguridad nacional y que, a pesar de la asistencia de Estados Unidos, la tecnología entregada no ha dado resultados esperados. Se afirma incluso que esta crisis en las ciudades de la frontera de México ha ingresado a Estados Unidos. Sin embargo, de acuerdo a las estadísticas de las condiciones de seguridad pública de las ciudades del sur de Estados Unidos, ello sería falso:

“La estructura de seguridad en México se caracteriza por tener responsabilidades cambiantes, duplicidad de funciones, e inestabilidad general, junto con una falta de coordinación entre las fuerzas federales, estatales y locales. El contexto de una situación de seguridad deteriorada en México y de cambio en la administración en los Estados Unidos exige una evaluación más precisa de las prioridades potenciales y de las opciones de política para guiar la futura relación entre Estados Unidos y México. La ayuda de Estados Unidos a México se ha centrado normalmente en un conjunto reducido de resultados, mejora de tecnología, capacitación y equipo para evitar el tráfico de drogas. A pesar de estos esfuerzos, la situación de seguridad de México sigue deteriorándose [...]. Los problemas relacionados con las drogas y la trata de personas, la corrupción, el contrabando de armas, y la violencia de las pandillas se han extendido hacia los Estados Unidos, llegando mucho más allá de la frontera. Por ésta y otras razones, los Estados Unidos tienen un peso significativo en el éxito o fracaso de las reformas y medidas de seguridad que se lleven a cabo en México.”⁹

Un documento “confidencial” de la Secretaría de la Defensa Nacional, hecho público en enero de 2010, señala que los principales carteles del país se han dividido en dos megabloques, que luchan por los cargamentos y por las rutas para trasladar cocaína a Estados Unidos. Estos dos bloques se integrarían de la siguiente forma:

El bloque 1 está encabezado por el Chapo Guzmán (Sinaloa), que se ha aliado con La Familia Michoacana y con una facción del cártel de Tijuana (encabezado por el Teo); a este cartel la SEDENA lo denomina el Polo Sinaloense. El bloque 2 está integrado por los Beltrán Leyva (Sinaloa), por los Carrillo Fuentes o cartel de Juárez, los Zetas (o cartel del Golfo) y por la organización de los Arellano Félix o cartel de Tijuana.

Según este informe, esta polarización —que se sostiene en alianzas de conveniencia— explicaría el incremento de la violencia, debido a que cada uno de estos dos grandes bloques busca desplazar al otro, y se pelean por controlar las rutas a Estados Unidos e incluso a Europa. De la misma manera, desarrollan actividades criminales paralelas al narcotráfico como secuestros, extorsión de empresarios, tráfico de armas, trata de personas y producción y venta de mercancía pirata. El informe señala que durante los tres primeros años del gobierno de Felipe Calderón, en total 16.923 personas fueron ejecutadas, de las cuales 12% eran jefes de plaza, 17% operadores de células; y 71% se dedicaba al narcomenudeo. De la violencia desatada, se afirma que 81 personas no pertenecían a ninguna organización y fueron principalmente víctimas de tiroteos entre sicarios. También señala que de 20 a 23 mil jóvenes integran la estructura operativa de estos carteles.¹⁰ Una de las últimas tendencias de estos carteles es la expansión a otras actividades criminales, por lo que se asocian directamente, no solo con el comercio de drogas, también con el tráfico de armas, con el lavado de activos financieros y con el tráfico de inmigrantes, principalmente en la región sureste-Golfo de México, la actividad más reciente. Esta última actividad está provocando una grave crisis de violación de derechos humanos.¹¹

El mismo presidente Calderón reconoció el avance de las organizaciones criminales, e implementado su estrategia de recuperación política y territorial, fortaleciendo el aparato “duro” de la seguridad del Estado:

“La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército. No podemos perder territorios, entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es el largo plazo, y eso implica una estrategia de reconstrucción institucional completa: no sólo de las estructuras policíacas sino de las propias estructuras públicas. Eso implica

la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, un nuevo marco institucional legal, como el que hemos planteado al Congreso de la Unión. Primero la reforma constitucional y luego la reforma legal. Y además, desde luego, una nueva orientación enfocada a la prevención que aun no hemos tenido en el país y que vale la pena darle mayor acento.”¹²

Este debilitamiento del Estado mexicano llevó, incluso, a algunos analistas a hablar de que México se encuentra al borde de convertirse en un Estado fallido, y que ello tendría serias implicaciones para la seguridad del hemisferio:

“Un impedimento serio para el crecimiento en América Latina sigue siendo el poder de las bandas criminales y cárteles de droga para corromper, falsear, y dañar el potencial de la región. El hecho de que las organizaciones criminales y los carteles sean capaces de construir submarinos en la jungla para después usarlos para el contrabando de cocaína, indica la enorme escala económica de esta actividad. Esto plantea una real amenaza a la seguridad nacional del hemisferio occidental. En particular, el creciente asalto por los carteles de droga y sus matones en el gobierno mexicano, a través de los últimos años le recuerda a uno que un México inestable podría representar un problema de seguridad interior de proporciones inmensas para los Estados Unidos.”¹³

Por su lado, analistas militares de Estados Unidos sostienen que el gobierno mexicano es incapaz de contener el poder de las organizaciones criminales, por lo que debería haber un mayor involucramiento de Estados Unidos:

“... el gobierno, sus políticos, la policía y la infraestructura judicial se encuentran bajo asalto sostenido y presión de las bandas criminales y de los cárteles de droga. Cómo el conflicto interno resultará a través de los próximos años, tendrá un impacto mayor en la estabilidad del Estado mexicano. Cualquier declive hacia el caos demandará una respuesta americana basada en implicaciones serias a la seguridad interior por sí sola.”¹⁴

El diagnóstico sobre la inseguridad en el país implica reflexiones acerca de las capacidades para combatir la delincuencia y el crimen organizado en las diversas estructuras y niveles del Estado mexicano. La organización política de México divide los poderes en tres: el federal, el estatal y el municipal. La fragilidad del Estado se observa más acentuada a nivel municipal: las organizaciones criminales han logrado tener presencia en más del 50% de los municipios de México. Esto es lo que el presidente y sus asesores

denominan “pérdida de territorialidad”: “Por primera vez en muchos años se ha perdido control territorial por parte de las estructuras institucionales y, lo que tal vez sea peor, se han perdido también estructuras históricas.”¹⁵

A nivel municipal, por la fragilidad financiera y política de los municipios ubicados en áreas rurales, las organizaciones criminales han logrado financiar campañas electorales, dando paso a una variable que antes solo había estado presente en los municipios de Sinaloa o Guerrero en el pasado, pero nunca a nivel expandido: la *narcopolítica*.¹⁶ Este fenómeno se empezó a conocer a nivel federal y estatal a fines del siglo XX.¹⁷ Existe el caso emblemático acerca del nivel de penetración de los cárteles del narcotráfico en las estructuras de gobierno: las relaciones del gobernador del estado de Quintana Roo, Mario Villanueva, con los carteles de tráfico de drogas de Colombia a México, vía el Caribe y Centroamérica.¹⁸

En un grupo de municipios localizados en estados del norte del país, en Sinaloa y en Michoacán, el gobierno sostiene que se ha perdido el control o que los poderes son muy débiles. Un diagnóstico del gobierno federal señala que de los aproximadamente 2.400 municipios del país, en 400 no hay cuerpos de seguridad. Además que el 90% de las corporaciones policíacas del país cuentan con menos de 100 elementos, cuyos sueldos son menores a MXN 4.000 mensuales (US\$ 350). Por otro lado, el nivel educativo de los policías es inferior a secundaria.¹⁹ Por lo anterior, el gobierno federal, apoyado por algunos gobiernos estatales, ha implementado el proyecto de constituir una policía con mandos únicos.²⁰ Una investigación periodística de fines de 2010 señala que la crisis municipal se centra en 15 municipios que concentraron el 53% de las ejecuciones del país entre enero y fines de octubre de 2010. Ciudad Juárez encabeza la lista con 2,107 ejecuciones; Culiacán, con 604; Chihuahua, con 444; Mazatlán con 305; Acapulco con 271; Tijuana, con 252; Gómez Palacio, con 220; Ahome, con 187; Navolato, con 181; Durango, con 147; Torreón, con 148; Monterrey, con 146; Tepic, con 126; Cuernavaca, con 117; y Guasave, con 107. En estos municipios se concentra el escenario de las guerras entre las bandas rivales.²¹

Otro elemento es el *descuido* de muchas dependencias federales en lo que significa la imposición de la *presencia del Estado*. Se han abandonado algunas tareas tradicionales como abastecer y dar servicios a la comunidad

y este vacío ha sido cubierto por el narcotráfico. Entre esos servicios deteriorados se encuentra la labor de la policía preventiva. El caso de Michoacán es emblemático ya que *La Familia* tiene redes ciudadanas de apoyo, que ofrecen protección a cambio de servicios —como otorgar seguridad— y productos.²² Lo que preocupa es la capacidad del narcotráfico construir esas redes, que logran superar y evadir con éxito a los aparatos de seguridad e inteligencia de las que emerge, además, una estructura ideológica con elementos religiosos. Igualmente los cárteles han desplegado novedosas estrategias de comunicación para enviar mensajes a la población (los más notorios son las mantas). Utilizan también Internet y *Youtube*. Con estos elementos logran posicionarse en pocos minutos, esparciendo terror entre la población, mostrando las debilidades de la estrategia del gobierno y creando la imagen de que van ganado la guerra. Por todos estos elementos, sintetizados en la incapacidad del Estado mexicano y de su aparato civil de seguridad, es que se recurre a las Fuerzas Armadas como elemento fundamental para contener a las organizaciones criminales.

LA “NECESIDAD ESTRATÉGICA” DE LAS FUERZAS ARMADAS

Las Fuerzas Armadas en México han sido reactivadas para combatir a este nuevo “enemigo”. Si bien durante los siglos XIX y XX se especializaron para el combate al enemigo interno, su foco de atención era por lo general la contención de movimientos sociales o políticos de protesta, mas nunca de organizaciones criminales, aunque históricamente sí se responsabilizaron de la seguridad pública, principalmente en zonas rurales. El ascenso del crimen organizado tomó al Estado mexicano por sorpresa. Fue un “asalto” no previsto y ni las policías ni el sistema de justicia o penitenciario, ni los sistemas de inteligencia o las instituciones militares (el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México), estaban entrenadas o capacitadas para hacer frente a este enemigo. A ello, se agrega un factor para el cual la milicia mexicana tampoco estaba capacitada y al que le tiene además gran rechazo: el internacional. Este nuevo enemigo es transnacional por esencia y las Fuerzas Armadas no tienen experiencia en guerras hacia el exterior, pues toda su doctrina, entrenamiento, armamento y capacidades están pensados para combatir la guerra interna.

Históricamente en México ha habido un gran rechazo a la cooperación externa en defensa, principalmente de Estados Unidos. Además sus sistemas de inteligencia son autárquicos. La guerra al narcotráfico tuvo que cambiar este paradigma entre los militares y se aceptó —con resignación y muchas reservas— la Iniciativa Mérida, debido a que fue una orden del presidente Calderón al inicio de su gobierno, esta cautela se observa básicamente en el Ejército.

Las 11 misiones de las Fuerzas Armadas mexicanas son las siguientes: 1) Defensa externa: hipotética, pues su armamento y entrenamiento no se destinan a ella. 2) Integración y comunicación territorial: vieja misión que es cada vez más limitada, pues no se utilizan. 3) Contrainsurgencia: misión de la guerra fría, debido al desmantelamiento de los grupos armados, que sólo está presente a nivel de la inteligencia, mas no de la contención directa. 4) Modernización tecnológica: solo se está dando para el combate al narcotráfico.²³ 5) Protección de la población civil en caso de desastres naturales: misión muy relevante y que goza de muy amplio respaldo social y popular. 6) Lucha contra el terrorismo: se da en el nivel de inteligencia y en cooperación con otras agencias del gobierno, pues en México el terrorismo endémico es inexistente. 7) Seguridad pública: es una misión histórica que consiste en el apoyo a los cuerpos policíacos civiles. En el pasado se daba de forma individual, ahora es de manera institucional. 8) Defensa de los recursos naturales: surge por la ausencia de instituciones policiales que defiendan el medio ambiente. Consiste básicamente en la protección de bosques y del medio marino. 9) Acción cívica: fue muy desarrollada en la guerra fría en relación con la contrainsurgencia. Hoy es prácticamente inexistente y se restringe a respaldar campañas de salud en medios rurales. 10) Actividades de inteligencia: siempre han sido relevantes y son parte de muchos organismos civiles, sobre todo en los estados del interior. 11) Guerra contra el crimen organizado, principalmente el narcotráfico.²⁴

La guerra contra el narcotráfico involucra a aproximadamente 25% de la fuerza militar mexicana. A inicios de 2012 en el Ejército y Fuerza Aérea mexicana el total era de 210.000 personas, y de la Armada de México, casi 55.000. Entre ellos, 50.000 pertenecen al Ejército y cuentan con el respaldo de la Fuerza Aérea a través de helicópteros de combate y aviones de trans-

porte. La Armada designa a 10.000 efectivos, tanto en los programas de interceptación navales de embarques de cocaína provenientes de Colombia y Venezuela, como en la labor de infantería de Marina, que desde 2007 participa en despliegues militares no navales, e incluso de seguridad pública.

El incremento de la presencia militar en el combate al narcotráfico se observa también en el aumento del presupuesto militar, que pasó de 0,5% del PIB, al 0,7% de 2007 a 2011. Como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 3. México: Presupuestos para las Fuerzas Armadas 2006-2011 (en MXN)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SEDENA	26.032	32.201	34.861	43.623	43.632	50.039
SEMAR	9.163	10.951	13.383	16.059	15.992	18.270
ISSFAM	2.545	2.729	2.998	3.459	4.542	5.852
Total	37.740	45.881	51.242	63.141	64.166	74.161

Nota: SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional (incluye a la fuerza aérea); SEMAR: Secretaría de Marina; ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Tipo de cambio a 2006: MXN 11 por 1 US\$. 2011: MXN 13 por 1 US\$.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público *Presupuesto de Egresos de la Federación*, varios años. Tomado de Iñigo Guevara “Adapting, transforming, and modernizing under fire: the mexican military 2006-11”, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, September 2011, p. 4.

Uno de los temas más débiles de la estrategia de combate al narcotráfico del gobierno federal es el de los derechos humanos. Según el *Informe Mundial 2012. Eventos de 2011*, de la organización Human Rights Watch, las medidas adoptadas por el gobierno del presidente Felipe Calderón contra el crimen organizado han provocado un fuerte incremento en el número de asesinatos, torturas y otros abusos por parte de miembros de las fuerzas de seguridad, lo que

“sólo contribuyen a agravar el clima de caos y temor que predomina en muchas regiones del país. Periodistas, defensores de derechos humanos y migrantes son atacados deliberadamente por organizaciones delictivas y miembros de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, México no ha ofrecido protección a estos grupos vulnerables ni ha investigado adecuadamente los delitos de los cuales han sido víctimas.”²⁵

Esto alude principalmente a la impunidad con la que actúan los cuerpos de seguridad del Estado mexicano en la guerra contra el narcotráfico, debido a que no se hacen investigaciones objetivas e imparciales con respecto de las acciones de los cuerpos de seguridad que puedan dar pie a la reparación de daños de las víctimas.²⁶

Un reporte de la organización no gubernamental Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., señaló desde 2008 que la estrategia Mano Dura no contemplaba los derechos humanos:

“... en la acción militar se da preeminencia a los operativos vistosos y los militares ilegalmente ejercen en los hechos facultades que legalmente corresponden a la policía preventiva, a la policía judicial y a su ministerio público. En el despliegue de su fuerza, pensando desde la lógica de la guerra contra el enemigo, el respeto a los derechos humanos y la rendición de cuentas no son una prioridad, ni siquiera una preocupación secundaria.”²⁷

En el reporte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de 2011 ante el Congreso de la Unión, su presidente señaló que ese año las quejas por la lucha antinarco había aumentado respecto de los años previos:

“Cabe destacar, que las 10 autoridades más frecuentemente señaladas como responsables de violar los Derechos Humanos fueron: 1) el Instituto Mexicano del Seguro Social (2.882); 2) la Secretaría de la Defensa Nacional (1.879); 3) el Órgano Administrativo de Prevención y Readaptación Social (1.626); 4) el Instituto Nacional de Migración (1.399); 5) la Policía Federal (1.150); 6) la Procuraduría General de la República (1.140); 7) la Secretaría de Educación Pública (1.009); 8) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (977); 9) la Secretaría de Marina (534); y 10) la Comisión Federal de Electricidad (436).”²⁸

Además, dicho reporte menciona que hubo 43 “víctimas colaterales”, ciudadanos que perdieron la vida “en medio de los combates” sin haber estado involucrados en ninguna actividad criminal. De estas denuncias, la SEDENA sólo ha aceptado 25 y la SEMAR, 6. Entre las quejas están el homicidio, la tortura y los malos tratos. Respecto a la victimización de la población por la guerra al narcotráfico, una investigación que analiza gran cantidad de casos señala que a pesar de que es común atribuirle a las organizaciones criminales el 95% de los homicidios, se menciona la falta

de precisión en las investigaciones criminales, la disolución de pruebas (principalmente de balística) y la falta de investigación científica para atribuir las responsabilidades de los delitos. Por ello muchas acciones de las fuerzas de seguridad, entre ellas las militares, pueden quedar impunes, por ejemplo, entre los “caídos en combate” de los casi 50.000 que se registran de 2007 a 2011, quedan sin identificar casi la mitad, y sus cuerpos son depositados en fosas comunes, sin tomarles identificación dactilar o genética.²⁹ El único segmento del que se tiene una estadística precisa de las bajas en la “guerra” contra el narcotráfico es el de las autoridades gubernamentales: entre diciembre de 2006 y julio de 2011, ha fallecido 2.886 funcionarios. Entre ellos, 1.296 son casos de fuerzas policiales y judiciales municipales; 963 de corporaciones estatales; y 627 de fuerzas federales, pertenecientes a la Policía Federal, al Ejército, la Marina, custodios de reclusorios federales, agentes de inteligencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y agentes de aduanas.³⁰ Igualmente se menciona la cifra de 600 extranjeros víctimas del crimen organizado, la gran mayoría, migrantes indocumentados provenientes de Centroamérica.

EL EMPATE ESTRATÉGICO

Debido a la guerra al narcotráfico, México vive una militarización de las políticas de seguridad nacional. Sea por una decisión presidencial derivada de un diagnóstico catastrófico que se le mostró al presidente en 2006, o por la incapacidad y corrupción de los cuerpos civiles de seguridad, principalmente las policías municipales y estatales, pero también de las policías investigadoras, el ministerio público, el hecho es que el eje en que se centra la “guerra” contra el narcotráfico desde enero de 2007 son las Fuerzas Armadas. Incluso una fuerza militar previamente ajena al resguardo de la seguridad interna, la Armada de México, a través de la Infantería de Marina y las Unidades de Fuerzas Especiales han sido involucradas a fondo en la captura de grandes líderes criminales, e incluso, de forma inusual, se les ha responsabilizado, desde noviembre de 2011, de realizar una labor policial en los municipios de Veracruz y Boca del Río, en donde la presencia de los carteles de los Zetas y el Cartel de Jalisco Nueva Generación es intensa.

Se ha cuestionado mucho la estrategia del gobierno de Felipe Calderón en materia de inseguridad y combate al narcotráfico, principalmente por haber usado a las Fuerzas Armadas como primera fuerza de contención.³¹ Se habla de lo ineficaz de su empleo, y que provoca además gran desgaste en ellas, principalmente en cuanto a su imagen por el tema de los derechos humanos. Igualmente, la debilidad de las instancias policiales de los tres niveles de gobierno: federal (cuya policía nació en 1999), estatales y municipales, son la razón principal para emplear a la milicia. En síntesis, El presidente ha sostenido en distintas ocasiones los puntos centrales de su estrategia contra el crimen. Su primer argumento se basa sobre la premisa que el crimen organizado mexicano evolucionó debido a la “tolerancia” con que en el pasado el Estado trató al crimen organizado. De esa forma, se fueron apoderando de ciudades y territorios rurales, con lo cual la estrategia es de recuperar ahí la soberanía del Estado. El segundo es reconstruir las instituciones de seguridad y justicia, mediante reformas amplias, como la de justicia penal, y mediante la búsqueda de la coordinación policial entre los estados y el gobierno federal. El tercer factor clave de la estrategia se ubica en la restauración de la cohesión o el tejido social. El problema es que la prioridad otorgada a las fuerzas militares, que están capacitadas para desplegar efectivos y contener las acciones armadas de los cárteles, pero no para implementar medidas preventivas, y menos, de trabajar en rehacer el tejido social. También hay análisis que sostienen que la estrategia camina en un sentido positivo, pero que el *tiempo* para obtener resultados es largo, debido a la lentitud de la reconstrucción institucional, del efecto de la cooperación externa como la Iniciativa Mérida, y de la adaptación de los cuerpos de seguridad y militares, así como los servicios de inteligencia para combatir a un “enemigo nuevo” para el cual no estaban preparados.³²

El Secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, señaló que la estrategia del presidente Calderón va por buen camino en sus objetivos fundamentales:

“En este sentido, la Estrategia Nacional de Seguridad implementada por el Gobierno Federal ha tenido logros contundentes, no solo porque ha neutralizado a importantes líderes, sino porque el proceso de recuperación o reestructuración de una organización criminal tras la pérdida de su liderazgo se ve entorpecida por una acción constante, porque la captura de los liderazgos emergentes cada vez toma menos tiempo. La imple-

mentación de la estrategia ha evitado que se fortalezcan las organizaciones criminales, hoy se encuentran divididas y debilitadas. Esto hace que el poder de la autoridad sea creciente sobre quienes pretenden sembrar miedo e inseguridad en la sociedad. [...] Estas transformaciones tomarán algún tiempo, en buena medida porque fueron muchos años de descomposición. Lo importante es que en este gobierno se están planteando las bases para que un esfuerzo constante, sistemático y que implique a todos los órdenes de gobierno, garantice instituciones fuertes y confiables en el mediano plazo. Así, la debilidad de las organizaciones criminales será constante y no estará supeditada a la presencia de las fuerzas federales, quienes hacen una labor subsidiaria y temporal en apoyo al cumplimiento de las responsabilidades que tienen las autoridades locales.”³³

Lo que es un hecho es que a pesar de que el presidente Felipe Calderón ha sido ampliamente cuestionado por sectores políticos, académicos y de opinión influyentes, así como por los medios de comunicación, organismos no gubernamentales y organismos internacionales defensores de derechos humanos, la opinión pública respalda al presidente y a las Fuerzas Armadas. Todas las encuestas de opinión registran esta tendencia de la población, que se puede caracterizar como a favor de la mano dura contra las organizaciones criminales. En una encuesta levantada a mediados de 2011, se señala que 58% de la población aprueba la gestión del presidente, 69% aprueba “la forma en que el Ejército realiza su trabajo”, y el 81%, “la forma en que la Marina realiza su trabajo”. Esto, en contraste, con la imagen de la Policía Federal, donde sólo el 40% aprueba “la forma en que realiza su trabajo”: Así mismo solo 31% las policías estatales, o el 24% la de los jueces.³⁴

El debate sobre si Felipe Calderón está ganando o perdiendo la guerra al narcotráfico, es uno de los más acalorados y discordantes que se desarrollan hoy en México. Después de declarada la guerra en 2007, predominan dos interpretaciones antagónicas: la fatalista, que vaticina una derrota; y la triunfalista, que augura una victoria. El incremento de la violencia, la asistencia militar sin precedentes de Estados Unidos, la participación de las Fuerzas Armadas en zonas de alto riesgo, la pérdida del control territorial en ciertas regiones, la transformación de Ciudad Juárez en la ciudad más peligrosa del mundo y la percepción de que México corre el riesgo de convertirse en un “Estado fallido”, nutren el razonamiento pesimista y permiten crear la

imagen de que el Estado mexicano está perdiendo la guerra contra el narcotráfico y que por ende debe cambiar radicalmente su estrategia.

Por el contrario, las capturas y asesinatos de grandes capos, el “asedio del Estado” contra su capacidad de generación de ingresos y el uso de tácticas brutales entre cárteles rivales y contra la población civil, alimentan el optimismo de los gobiernos de México y Estados Unidos, quienes sostienen que están ganando la guerra. Según los que respaldan la estrategia de “guerra”, el aumento de la violencia es reflejo de la desesperación de los cárteles que se sienten acorralados. Por lo tanto, sostienen que retroceder ahora sería una estrategia suicida.

Por ello, la gran pregunta sigue vigente: ¿se gana o se pierde la guerra contra el narcotráfico? Nosotros sostenemos la tesis del “empate estratégico”, donde el gobierno podría ganar la guerra, pero también el narcotráfico. Ambas partes tienen fortalezas y debilidades. Si se imponen las fortalezas del gobierno y su estrategia con la ayuda estadounidense, el gobierno podría mover el empate a su favor. Sin embargo, si el gobierno no logra superar la corrupción y la penetración de sus estructuras, y si no disminuye la violencia, los siete grandes carteles con acción criminal el 2012 se pueden consolidar, primero en lugares del norte del país, para después ampliar su base territorial y demográfica. Se trata de una guerra asimétrica, donde “empate” no significa que las dos fuerzas enfrentadas tengan similar nivel de efectivos o recursos, sino que ambas tienen capacidad para poder avanzar o retroceder, según cómo implementen estrategias que los lleven al éxito, o que puedan ser golpeados por estrategias exitosas de su adversario. En muchas partes del mundo las guerras asimétricas son prolongadas, costosas y no tienen un ganador definitivo. Además, es muy difícil medir cuándo se han ganado o perdido. En las guerras convencionales el concepto de victoria es claro: cuando una de las partes conquista la sede del poder político, económico y vence al poder militar del enemigo. Además, el combate al narcotráfico es transnacional. Eso quiere decir que no está solamente en manos del gobierno mexicano operar los elementos para ganar o perder. El gobierno mexicano sólo puede tener en sus manos algunas de las variables, como controlar a los cárteles intermediarios entre los consumidores (sobre todo estadounidenses) y los productores (colombianos).

En el enfrentamiento entre las fuerzas oficiales y los cárteles, el impacto social (la violencia) no ayuda al gobierno mexicano, en la medida en que se termina por proyectar una imagen de pérdida del llamado “monopolio legítimo de la fuerza” y el obligado control territorial que todo Estado debe ejercer. La percepción de un Estado en dirección al fracaso, se da cuando se emplean indicadores que proyectan la imagen de que la violencia en Ciudad Juárez es un reflejo de todo el país. Así, es difícil afirmar categóricamente que el gobierno esté ganando la guerra, no obstante plantear lo contrario, que ya fracasó la estrategia gubernamental, es también una hipótesis que no se sostiene. Por ello, se observa un “empate estratégico”, que se balanceará hacia una u otra dirección, según tengan éxito las grandes campañas militares del gobierno y la estrategia de reestructuración de las instituciones de seguridad nacional, o si los cárteles, en sus reorganizaciones y enfrentamientos entre ellos, logran superar las adversidades e imponerse.

CONCLUSIÓN

Sin lugar a dudas, en México el combate al narcotráfico y la reacción de las agrupaciones criminales está minando la imagen del Estado y ello repercute en su capacidad de proyectar gobernabilidad. Hay evidencias que demuestran que la reforma del Estado en materia de defensa está detenida por el hecho de haber “empoderado” a las fuerzas armadas para su combate. De igual manera, el aumento de casos de violaciones de derechos humanos y la correspondiente impunidad de los cuerpos de seguridad del Estado afecta a la transición a la democracia, en cuanto no se puede otorgar a la población muchas garantías civiles, como el derecho de libre tránsito por todo el territorio, o el derecho al debido proceso cuando sus garantías son violentadas por parte de funcionarios del Estado. Como lo señala la CNDH y numerosas agrupaciones civiles nacionales e internacionales, el hacer eficiente el sistema de justicia para eliminar la “impunidad criminal”, que supera el 90% de casos de acciones criminales no resueltas, y el derecho a la seguridad pública, entendida como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, son claves en el combate a las organizaciones criminales.

El presidente Enrique Peña Nieto, desde su toma de posesión el primero de diciembre de 2012, afirmó que implementará un Plan de Seguridad de

Emergencia para reducir rápidamente la violencia, recuperar la gobernabilidad afectada por el crimen organizado y reconstruir las instituciones de seguridad. Este se basa en diez puntos: 1) reducir la violencia y recuperar la territorialidad en las ciudades más afectadas; 2) devolver la seguridad en todas las entidades federativas; 3) recuperar la confianza ciudadana; 4) reorganizar los cuerpos policiacos en los tres niveles de gobierno; 5) homologar la profesionalización, equipamiento y capacitación de la policía; 6) aumentar el número de agentes capacitados de la Policía Federal; 7) aplicar en todo el país el sistema de justicia penal acusatorio oral; 8) impulsar planes integrales de prevención, que incluyan estrategias de salud y educación; 9) disminuir al menos en 50 por ciento la tasa de homicidios y secuestros; 10) abatir la extorsión y trata de personas.

Desde enero de 2013 se están transformando las estructuras del área de seguridad del gobierno federal. Peña Nieto suprimió la Secretaría de Seguridad Pública, responsable entre otras funciones de la Policía Federal, y trasladó ésta, con sus 37 mil integrantes, a la Secretaría de Gobernación. En el seno de ésta secretaria se conformó la Subsecretaría de Prevención del Delito, para implementar la estrategia integral de prevención, buscando recuperar el control de las 57 ciudades donde hay más concentración de actividad criminal. Igualmente se creó la Comisión Nacional de Seguridad, y se está configurando la Gendarmería Nacional, que llegará a tener 40 mil miembros hacia el año 2017. Este cuerpo nuevo se integrará por miembros de las fuerzas armadas (SEDENA y SEMAR). Con lo anterior, se está implementando un cambio de paradigma a la estrategia desplegada entre 2007 y 2012 por Felipe Calderón.

NOTAS

1. “El ratero, no el capo, el principal problema del mexicano: Calderón”, *La Jornada*, 23 de enero de 2012.

2. Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, vol. XLVIII, no. 1-2, enero-junio de 2008.

3. Loretta Bondi *Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy post-September 11th*, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, Washington, 2004.

4. Elena Azaola *Crimen, castigo y violencias en México*, CIESAS, Flaco Ecuador, México, 2009.
5. Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad, 22 de octubre de 2007, <<http://www.iniciativamerida.gob.mx/index.php?page=que-es-iniciativa-merida>>.
6. “Drug lord ‘El Chapo’ Guzman on *Forbes*’ most powerful list”, *ABC News*, April 4, 2009.
7. Stratfor “Polarization and Sustained Violence in Mexico’s Cartel War”, Houston, January 24, 2012.
8. Felipe Calderón, “La guerra al crimen organizado”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México, 2009, p. 17.
9. Agnes Geriben Shaefer, Benjamín Bahney y K. Jack Riley, *Security in Mexico. Implications for U.S. Policy Options*, Rand Corporation, Santa Mónica, California, abril de 2009 (<www.rand.org/pubs/monographs/MG876/>). Rand Corporation es la más influyente empresa de consultoría del Departamento de Defensa de Estados Unidos.
10. “Análisis confidencial del ejército. Se agrupan narcos en 2 megacarteles”, *Excelsior*, 24 de enero de 2010, p. 1, 8 y 9. El documento se titula “SEDENA: S1-P1”.
11. Comisión Nacional de los Derechos Humanos *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, CNDH, México, 2009.
12. Felipe Calderón, “La guerra al crimen organizado”, op. cit., p. 18. .
13. The Joint Operating Environment 2008. Challenges and Implications for the Future Joint Force, USJFCOM Public Affairs, Norkfolk, VA, 2009, p. 34.
14. *Ibidem*, p. 36.
15. Jorge Tello Peón, “La seguridad pública en México. Síntesis social”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, op. cit., p. 22.
16. Leonardo Curzio, “Organized Crime and Political Campaign in Mexico”, en John Bailey and Roy Godson (editores), *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000, p. 83.
17. Stanley Pimentel, “The Nexus of Organized Crime and Politics in Mexico”, en John Bailey and Roy Godson (editores), *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, op. cit., p. 37.
18. El gobernador Villanueva fue acusado en 1999, y capturado el 24 de mayo de 2001. Es el primer político mexicano de alto nivel solicitado en extradición a Estados Unidos. En 2008 fue sentenciado a 36 años de cárcel por tráfico de cocaína. *El Universal*, 4 de junio de 2008.
19. “Carece de todo Policía Municipal”, *Reforma*, México, 11 de noviembre de 2010.
20. “Calderón prepara el camino para instalar el mando único”, *Excelsior*, 19 de noviembre de 2010, p. 12.
21. “Suman 15 municipios 53% de ejecuciones”, *Reforma*, 6 de noviembre de 2010, p. 7-A.
22. George W. Grayson “La Familia Drug Cartel: implications for U.S.-Mexican security”, Strategic Studies Institute, U.S. Army War Collage, Carlisle, 2010.

23. Ver Iñigo Guevara “Adapting, transforming, and modernizing under fire: the Mexican military 2006-11”, Strategic Studies Institute, U.S. Army War Collage, September 2011.

24. Raúl Benítez Manaut “México: seguridad nacional, defensa y nuevos desafíos en el siglo XX”, en Raúl Benítez Manaut (coordinador) *Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, Woodrow Wilson Center, Latin American Program, San Salvador, 2010, p. 156.

25. Human Rights Watch *Informe Mundial 2012. Eventos del 2011*, enero de 2012, <www.seguridadcondemocracia.org/Descargas_2012/wr2012spwebwcover-1.pdf> p. 57.

26. Mariclaire Acosta *Superar la impunidad: una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*, Reporte de Investigación, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2011.

27. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. *Informe Hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, México, febrero de 2008, p. 27.

28. “Palabras del doctor Raúl Plascencia Villanueva, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la presentación del informe anual de actividades 2011, ante la comisión permanente del honorable Congreso de la Unión”, México, D.F., 25 de enero de 2012 (<cndh.org.mx>).

29. México Evalúa *Índice de víctimas visibles e invisibles*, México, agosto de 2011 (<www.mexicoevalua.org>).

30. Fuente de la Secretaría de Seguridad Pública: “Con Calderón, 2 mil 886 autoridades han fallecido en la guerra al narco”, *La Jornada*, 26 de enero de 2012, p. 16.

31. Eduardo Guerrero “La raíz de la violencia”, *Nexos*, junio de 2011, <www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328>; y Eduardo Guerrero “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, *Nexos*, agosto de 2010: www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=248547>.

32. Joaquín Villalobos “Nuevos mitos de la guerra al narco”, *Nexos*, enero de 2012, <www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505>.

33. Alejandro Poiré “El aumento de la violencia en México”, <www.presidencia.gob.mx> (consulta, 10 de enero de 2012)

34. “Encuesta de ciudadanía, democracia y narcoviencia (CIDENA 2011)”, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión (SIMO) e Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE), julio de 2011. Se levantaron casi 7.000 entrevistas. Ver <www.seguridadcondemocracia.org>.

GUATEMALA: ANTICIPACIÓN A LA VIOLENCIA, MÁS ALLÁ DE LA PREVENCIÓN EN ESCENARIOS DE CRIMEN ORGANIZADO Y NARCOTRÁFICO

MARCO CASTILLO

CONTEXTO

El panorama en Guatemala es bastante difícil. Estamos entrando en un nuevo gobierno donde muchos de los políticos (alquimistas políticos) sacaron a las calles la bandera de la desesperanza. La profecía de que no hay forma de resolver la violencia salvo por medio de la represión, y junto con ella la vieja guardia política de origen castrense, piden volver al fascismo y a la militarización de los años ochenta. En este escenario, el General Otto Pérez Molina, un militar que firmó los tratados de paz al término del conflicto armado en 1985, asumió la primera magistratura. Con una izquierda totalmente debilitada y urgida de nuevos cuadros, con un eslogan basado en la mano dura, la solución drástica y no mediada de los conflictos.

Hoy se avecina el desfile de estilos con los cuales se pretende resolver el conflicto. La caótica situación de violencia del país en materia de seguridad, pobreza y ausencia de horizontes cercanos hacen caer en la necesidad engañosa de arreglos rápidos. Es con el discurso de “mano dura”, represión y persecución a los narcotraficantes y a las maras como se piensa resolver el problema; olvidándonos de la falta de empleo, la corrupción estatal, del sistema educativo colapsado, de pueblos urbanos y rurales sumergidos en la miseria y la hambruna, entre otras carencias y duras realidades.

La marginación urbana se manifiesta a través del efecto de la mutación estructural de la economía, derivada de la degradación y de la tendencia del desarrollo económico, cuyo impacto ha sido particularmente negativo para los jóvenes y sus aspiraciones de integrarse al nuevo sistema. Este nuevo

sistema exige servicios más especializados y, por tanto, a personas más especializadas, realidad lejana para los jóvenes de las urbes que apenas, en el mejor de los casos, terminan la secundaria y que están condenados por el sistema a conformarse con una precaria formación técnica artesanal frente a las exigencias del nuevo sistema en temas de información, finanzas y la informatización (Saskia Sassen 2006).

El problema no son solo las maras, los narcotraficantes o los fusiles, sino las estructuras sociales desiguales, de un país donde cada día hay más pobres con carencias y falta de oportunidades. El 52% de las familias guatemaltecas está en riesgo moderado de sufrir inseguridad alimentaria. Un estudio de especialistas en medicina de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ha revelado que apenas el 2,5% de los núcleos familiares está exento de ese peligro. Por tanto, 42,7% de las familias está en riesgo de sufrir inseguridad alimentaria de manera leve y 2,8%, de tipo severo.

Una investigación de marzo de 2011, realizada por 101 profesionales, asesorados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que visitaron 1.584 hogares en 75 áreas del territorio nacional guatemalteco, reveló nuevos datos sobre la población. De acuerdo con los investigadores 80% de guatemaltecos vive en la pobreza, mientras que las cifras oficiales mencionan que es el 51%. Ante estos datos se puede deducir que estamos instalados dentro de una “geografía del saqueo” como la llama Santiago Millán,¹ donde el viraje reciente hacia un abierto imperialismo respaldado por la fuerza militar se puede entender como un signo del debilitamiento de la hegemonía estadounidense frente a las serias amenazas de recesión y devaluación generalizadas en el país, en contraste con los diversos ataques de devaluación infligidos antes en otros lugares, como América Latina en los años ochenta y comienzos de la década de 1990, y durante las crisis aún más serias que consumieron al Este y Sudeste asiático en 1997 y que luego hundieron a Rusia, así como a una parte de América Latina. También es signo de la incapacidad de acumular a través de la reproducción ampliada sobre una base sustentable acompañada por crecientes intentos de acumular mediante la desposesión.²

Una mirada más atenta de la descripción que hace Marx de la acumulación originaria, revela un rango amplio de procesos como la mercantiliza-

ción y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas. La conversión de diversas formas de derechos de propiedad colectiva, estatal, etcétera, en derechos de propiedad exclusivos. La supresión del derecho a los bienes comunes. La transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas. Los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos (incluyendo los recursos naturales). La monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra. El tráfico de esclavos; y la usura. La deuda pública y, la extorsión, el narcomenudeo. La venta de armas y municiones, la economía de la deprecación, y finalmente, el sistema de crédito.

El Estado, con su monopolio de violencia y sus definiciones de legalidad, juega hoy un rol crucial al respaldar y promover estos procesos utilizando, en muchos casos, al Ejército. Se visualiza entonces al Ejército como estandarte y la presentación falaz de lo que Alain Rouquié llamaría, analizando a los positivistas finiseculares del XIX, el *cesarismo democrático o el gendarme necesario*,³ para justificar que nuestros pueblos latinoamericanos necesitan abrigarse en él, lo que hoy se llamaría *militarismo modernizador*. Todo lo anterior, sin contar el efecto de su contribución al subdesarrollo de sus feudos en América Latina. Guatemala, se convierte en el caso emblemático hoy, de este pretorianismo de sistema.

Los más débiles (Guatemala y el resto de Centroamérica) sucumben y caen en serias crisis de devaluación, o bien, estallan en confrontaciones geopolíticas expresadas a través de guerras comerciales, monetarias e, incluso, militares. Buscan emerger en nuevos escenarios económicos alternos como el narcotráfico, que reta a las economías tradicionales y su *status quo* en su postura hegemónica del poder. Esta lucha se evidencia en controles o conquistas de espacios territoriales que desposesionan socialmente. Para garantizar el comercio ilícito de drogas, se captura voluntades y se controla a través de estados paralelos la política, comprando candidatos, asesinando políticos (44 en el proceso eleccionario de Guatemala, según informe del Grupo de Apoyo Mutuo en setiembre de 2011) y haciendo campañas con millonarias inversiones para proteger la hegemonía de un floreciente narcoestado. Es el caso de las últimas elecciones en Guatemala, donde las dos

fuerzas políticas, el Partido Patriota con un candidato acusado de actos de genocidio y el Partido Líder, con un candidato acusado de supuestas vinculaciones con el narcotráfico y el crimen organizado.⁴

La economía ilícita también ha crecido en el contexto de las economías urbanas avanzadas, favorecida, en parte, por los recursos de las ciudades del norte y su creciente demanda de estupefacientes por parte de los profesionales de altos ingresos. Al parecer esta economía alternativa ilícita ofrece a los jóvenes, sobre todo a miembros de las maras o pandillas, oportunidades económicas y de trabajo que el circuito oficial no aporta. Los jóvenes que provienen de las zonas marginales se han ido convirtiendo en fuerza de trabajo de las economías criminales (National Youth Pandillas Center 2000; Bourgois 1995, Venkatesh 1997).

Como David Grossman (2010) diría: “la armadura detrás de la que se protegen, porque no quieren entrar en la cabeza del otro”. Ese otro está ausente de las políticas de desarrollo pues solo existe en la nota roja de los diarios, del que se escribe poco porque no queremos meternos en su vida, en la desolada realidad que le toca enfrentar todos los días. Vivimos en un país de paradojas y sinsentidos: “somos gente traumatizada por la violencia y la ausencia” (Luis Alfonso Herrera 2010). Usando esta categoría interpretativa, reconocemos que nuestras estructuras sociales adolecen de gobierno (mando) en la ciudad, lo que se refleja en sus políticas de abandono.

Siguiendo el análisis de Maimónides (1138-1204) la ciencia política debe contener cuatro partes: el gobierno de lo propio, el gobierno de la casa, el gobierno de la ciudad y, finalmente, el gobierno de la nación. Si revisamos estos cuatro niveles y los aplicamos a nuestras realidades latinoamericanas, encontraremos que en los cuatro niveles se manifiesta el abandono que Herrera plantea. El desgobierno no implica una ausencia de Estado pero sí una carencia de mando y autoridad, lo que permite el crecimiento acelerado de fenómenos como la violencia, el desorden urbano, la economía negra, la alta migración y el narcotráfico como economía emergente acompañada de la extorsión y el tráfico de influencias que se instrumentalizan y operativizan en la ausencia progresiva del concepto de ciudadanía, que se hace real en la violencia como subcultura, la precariedad, la marginación, la corrupción y la impunidad.

Nos falta esperanza, aunque al mismo tiempo tenemos una gran vitalidad y mucha energía. Cuando viajaba, Grossman le preguntaba a la gente cuáles eran sus anhelos, sus sueños (Grossman 2010). “La mayoría lamentaba caminos de su vida que no escogieron, añoraba a familiares muertos en guerras, aunque nunca pronunciaron la palabra guerra”, asegura. Lo que sucede hoy es un retorno al pasado, a sistemas fascistas donde muchas veces las estructuras de poder mantienen su *status quo* usando la violencia.

Somos países pobres y donde una de las formas económicas de compensación y nivelación social es el narcotráfico. Mucha gente está vinculada al narcomenudeo y al tráfico de drogas porque es la única manera de adquirir recursos económicos, aunque no sean lícitos. La segunda, tristemente, es la migración, que alberga en su seno a las remesas. Seguimos dependiendo de lo que nuestros hermanos nos mandan de Estados Unidos. Entonces uno se pregunta: ¿dónde está la empresa? Sigue siendo una empresa aislada, una empresa de sociedades de abandono, que utiliza mano de obra barata. Esta empresa cada vez que hay intento de aumentar el salario mínimo y mejorar la canasta básica lo primero que hace es sacar a la gente a la calle, bajo la bandera de la no rentabilidad de la inversión.

En este estado de desgobierno, el abandono ha convertido a Centroamérica en un puente de paso de drogas con la presencia incluso de carteles, entre ellos, Los Zetas mexicanos. Por ello, en el istmo han emergido distintas expresiones de violencia que van desde la violencia armada hasta la depredación. Un ejemplo claro es la matanza perpetrada por el cartel mexicano Los Zetas el 14 de mayo de 2011, en la finca Los Cocos, en el municipio de La Libertad en Petén, Guatemala, en donde 28 labriegos fueron asesinados y sus cuerpos decapitados. Fue un evento macabro, que llevó al gobierno a instalar en la zona a fuerzas combinadas de la Policía y el Ejército “por tiempo indefinido”.

Lamentablemente, muchas de las políticas antidrogas están ligadas a sistemas represivos y de persecución. El tema del narcotráfico no es de hoy, y la presencia de carteles mexicanos o colombianos, tampoco. Lo que sucede es que tal vez hoy hay más presencia de mexicanos debido a que la situación de violencia y ejecuciones en México han llevado a una geo-moviliación estratégica del narcotráfico a Guatemala, Honduras y El Salvador.

Es muy difícil, que a través de sistemas de mayor sofisticación de mecanismos de violencia y de inteligencia, se pueda resolver el tema del narcotráfico. Hasta que no se tome una clara decisión de desarrollo social sostenible que comience con políticas de despenalización de ciertas drogas, hasta llegar a su legalización —aunque sea este un tema polémico— es muy difícil resolver conflictos que llegan a extremos como el caso de la finca Los Cocos. Aunque hay mucha crítica, es el tema de la década. No creo que se pueda mantener por años esa visión represiva y de abandono. Es necesario generar procesos que construyan alternativas reales para la ciudadanía y que reduzcan las brechas sociales.

Asusta pensar que en Guatemala se quiera seguir el mismo camino de México. En cuatro años han muerto 34.000 personas producto de esta ola de violencia desatada por la persecución del crimen organizado y del narcotráfico. Es un tema complejo, para reflexionar, pero que va a correr por mecanismos de no violencia, de no agresión y de construcción de sistemas más inclusivos, participativos y de toma de decisiones. Así como por modalidades y estructuras de poder más incluyentes, que rompan con el abandono y el desgobierno.

Grossman teme que la guerra sea una fuerza de vida para muchos israelíes. “La gente cree que está al borde del abismo, lo cual les da una gran fuerza”, asegura. ¿Qué pasa si llega la paz? “El problema es que muchos israelíes piensan que si hay paz, nos convertiremos en gente normal, nos comeremos entre nosotros”, responde. La explicación de esta paradoja se halla en una cultura de sufrimiento, de víctima: “Estamos adictos a la tragedia de la Shoá, a la resurrección de Israel, pero es destructor” (Grossman 2010).

Como escritor, David Grossman considera que debe hablar de memoria, pero matiza: “El pasado está demasiado presente en Israel, porque la memoria puede convertirse en una cárcel. Si un pueblo siempre se define según las humillaciones del pasado, no podremos tener una vida normal en el futuro”. El autor es cauteloso: “Solo pido un poco de aburrimiento, sinónimo de normalidad” (Grossman 2010).

Es importante que este ensayo intente dar líneas que permitan ver caminos para superar la violencia estructural que los jóvenes en particular están

viviendo. Al mismo tiempo, buscar ser un modelo de cómo la prevención ha sido superada ante la complejidad del contexto en el que estamos interactuando y de la multidimensionalidad de la violencia. La fragmentación del espacio público, las nuevas polarizaciones espaciales, generan un nuevo sujeto político aislado del sistema político formal, de la democracia representativa a través de su partidocracia, lo que obliga a los jóvenes a iniciar nuevas dinámicas de acceso al poder y control del sistema económico avanzado, que deja fisuras para filtrar economías informales insertas en la economía avanzada.

MÁS ALLÁ DE LA PREVENCIÓN

Algunas ideas previas que podemos analizar están vinculados a la idea de que prevenir el delito es la intervención *ex-ante*, antes que el delito se produzca. Sin embargo, para evitar que el delito suceda, la realidad manifiesta una acción reactiva ante el conflicto y sobre la base de un mero activismo. El recurso penal, sin duda, se asocia inmediatamente al objetivo de reprimir el delito, pero también en la experiencia de la modernidad se ha hablado de la necesidad de prevenirlo.

El nacimiento mismo de la prevención del delito como *telos* (fin) de la política criminal se encuentra en los discursos de justificación del recurso penal —en sus diversas versiones: prevención especial positiva y negativa, prevención general positiva y negativa. Señala Baratta, en torno a esta asociación recurso penal— prevención del delito:

“Los resultados que han llegado a obtener, desde hace tiempo, el análisis histórico y social de la justicia criminal, se pueden sintetizar en la afirmación de que el sistema de justicia criminal se manifiesta incapaz de resolver lo concerniente a sus funciones declaradas. Esto significa, que la pena como instrumento principal de este sistema, falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad, dejando espacios sociales desprovistos de estrategias que articulen procesos para reducir las crisis generadas por el conflicto.

Este estado de crisis se registra en todos los frentes: sea el de la prevención negativa general, es decir de la intimidación de los potenciales delinquentes, sea el de la prevención positiva especial, es decir, de la reinserción social de los actuales infractores de la ley penal. Estos fines preventivos son, a la luz de los hechos, simplemente inalcanzables.

Esto genera un sistema ideal, que ante la demanda social se cosifica y pragmátiza en su hacer para poder intentar manejar el conflicto. Por otra parte, otras funciones de prevención que parecen ser efectivamente realizables para el sistema penal, como la prevención negativa especial, es decir, la neutralización o la intimidación específica del criminal y la prevención general positiva, es decir, la afirmación simbólica de la validez de las normas que favorecen el proceso de integración social, son en realidad inadecuadas respecto de los criterios de valor que preceden a nuestras constituciones, a saber las constituciones del estado social y democrático de derecho” (Baratta 1998).

Los recursos extrapenales nacieron y se desarrollaron históricamente asociados a la finalidad de prevención del delito. Esta conexión teleológica, debería investigarse histórica y sociológicamente, como ha sucedido en el caso del recurso penal en estos últimos años. Mientras tanto, se debería suspender esa asociación en el terreno de los efectos o consecuencias sociales. La prevención del delito debe apuntar a modificar la estructura de oportunidades, tanto legítimas como ilegítimas, asequibles para los grupos de individuos que pertenecen a los sectores más bajos de la estructura social. Intentando con esto, brindarles las vías para apoyar o reforzar la permanencia en el tipo de adaptación conformista, lo que denota un alto pragmatismo en el enfoque de la prevención.

Desde estos marcos teóricos se han desarrollado técnicas de intervención en los tres niveles de la prevención de acuerdo al tipo de objeto al que se dirigen: primario, secundario y terciario. Las técnicas de intervención creadas en el espacio de esta táctica están más bien dirigidas a los potenciales ofensores que a las potenciales víctimas, en función del razonamiento teórico básico sobre el que se asientan. Las técnicas de intervención terciarias dirigidas a los ofensores son aquellas que se han generado desde el siglo XIX en los dispositivos institucionales de ejecución penal en torno a los ideales de la resocialización, de la rehabilitación social o de la reintegración social.

Propongo algunas miradas necesarias para comprender el camino que se debe desarrollar para construir un nuevo modelo, que supere el pragmatismo y la reactividad del modelo de prevención en el que hemos estado trabajando en las últimas dos décadas y, que permitan desde el paradigma de la anticipación enfrentar la complejidad de forma integral. Estas son:

1. Enfrentar la confrontación, significa seleccionar una problemática que resuma el conflicto general, plantearla claramente y precisar los resultados que se esperan a corto, mediano y largo plazo.

Ejemplos generadores:

- a. Cómo reducir el estigma que se tiene contra jóvenes de barrios marginales.
- b. Cómo reincorporar socialmente a un joven con el rostro tatuado y antecedentes penales.
- c. Cómo establecer espacios neutros o zonas paz en sectores urbanos disputados por el narcotráfico y el crimen organizado.
- d. Como abordar la conflictividad en un centro educativo ubicado entre dos puntos de tráfico de drogas.

Estos conflictos deben de ser resueltos por medios pacíficos y requieren ser solucionados vinculando a todas las partes. Dichas partes deben estar convencidas de que no pueden forzar a la(s) otra(s) a someterse, como generalmente ocurre con el tipo de respuestas que se dan a estos conflictos.

2. Desacoplar o cortar el lazo estructural con el conflicto que une a las partes requiere utilizar la no-cooperación; pero mantener los lazos con la otra parte. La intención no es golpear o herir, sino construir autonomía y capacidad de autoconfianza en quienes están sufriendo el conflicto. Es decir, construir espacios de poder real y simbólico para nivelar los desequilibrios generados por la violencia. En este caso, la anticipación al conflicto permite construir escenarios prospectivos, donde se pueda diseñar marcos metodológicos de abordaje integral, que reduzcan el conflicto contra y entre los jóvenes vinculados a sistemas de transgresión o redes de criminalidad que los usan como eslabones para sus mercados ilícitos.

El desacoplamiento de estos lazos de criminalidad requiere una clara estrategia de intervención. Lamentablemente, el modelo preventivo en su estructura lineal no consideró dicho desacoplamiento. El modelo dejó muchas veces la misma estructura marginal sin cambiar el estatus de poder simbólico y real dentro del tratamiento del problema, lo que imposibilita el desacoplamiento de la estructura de violencia. Palear el conflicto o maqui-

llarlo con un mero activismo acrítico no permite que el sistema de ruptura de la conflictividad funcione y así perduran las raíces profundas y ocultas de la violencia.

3. Reacoplar, implica construir estructuras nuevas, que abarquen más que la simple reacción al conflicto o el desacoplamiento del mismo sin sentido de construcción del daño. La anticipación a la violencia, implica crear sistemas menos violentos que neutralicen progresivamente los comportamientos de transgresión de los jóvenes. Estos instalan nuevas estructuras y dinámicas de convivencia sobre la base de sistemas de paz sostenible.

Anticiparse reacoplando, significa construir modelos posibles y variados de potenciales ámbitos sociales donde la reincorporación sea posible dentro de una estructura social de equilibrio de poderes y rituales de interacción social. Estos poderes y rituales deben ser permeables a posiciones divergentes y discontinuas de las relaciones entre grupos desacoplados por los sistemas de violencia continua a partir del diálogo y reconocimiento del reacoplamiento estructural de las partes en conflicto. Lamentablemente la prevención ha ignorado estos elementos y se ha limitado a la contingencia ante el conflicto. No ha cambiado la estructura social y ha dejado de reconocer los distintos rituales de interacción de los grupos sociales y particularmente en los que el conflicto ya existe. Todo, bajo un sistema perverso de normalización de la violencia o de desconexión moral, como Bandura llamaría a los mecanismos de defensa ante el conflicto permanente.

LA ANTICIPACIÓN O PROSPECTIVA DE LA VIOLENCIA

Ha sido diseñada como una estrategia de acción metodológica prospectiva. Pretende reducir el riesgo de violencia combinando técnicas de análisis e inteligencia social: colectiva-comunitaria, es decir, no centralizado o regulado por un órgano jurisdiccional, para establecer medidas sobre la base de la alteridad de actuación: ser capaces de aprehender al otro en la plenitud de su dignidad, de sus derechos y, sobre todo, de su diferencia, sin afanes colonialistas. Busca hacerlo de forma directa y anticipativa sobre el riesgo, la violencia, el delito, centrándose en la demanda planteada en el sufrimiento de la víctima o víctimas, el sufrimiento social y la responsabilidad

restitutiva del que delinque de forma activa y reincidente.

Es necesario que los procesos de anticipación desarrollen, valoren y gestionen estrategias y escenarios que visualicen y analicen la “amenaza violenta manifiesta en el delito”, particularmente en los que los jóvenes podrían estar participando. Los jóvenes, por su facilidad para ser vulnerados por el delito, van construyendo un comportamiento autodestructivo o heterodestructivo. Este factor o elemento puede derivar en daño individual y colectivo, como es el caso de las maras o pandillas y demanda de la comunidad una responsabilidad social para evitar que el daño se desarrolle.

Un ejemplo que orienta lo anterior

Delitos resueltos, el número de detenciones practicadas, la clase y cantidad de efectos recuperados por la policía, la valoración económica de las drogas decomisadas, los hechos de violencia donde participan jóvenes, las zonas o puntos donde ocurren delitos o la violencia es recurrente, tipos de delitos cometidos por población joven, etcétera. Además se deben contemplar variables interesantes para el conocimiento de fenómenos violentos o criminales, como las características específicas de los hechos, los perfiles de las víctimas, la biografía de los detenidos, la evaluaciones de “cifra negra” de crimen, el registro de los lugares de residencia o de los lugares de entrada y salida de los delincuentes al cometer un delito. También, el tipo de droga que se trafica, los participantes de las cadenas de tráfico, los riesgos que pueden derivar en violencia.

Ante lo expuesto, definiremos estos procesos de anticipación de violencia como prospectiva, también conocida como futurología, definida así por Gastón Berger (1957), uno de los fundadores de la disciplina, como la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él. Significa: ver lejos, ver amplio, analizar en profundidad y aventurarse en él. La trayectoria de la prospectiva viene del futuro al presente. Es decir viene del porvenir al presente. La prospectiva es primero un acto imaginativo y de creación; luego una toma de conciencia y una reflexión sobre el contexto actual; y por último, un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se considera deseable.

La prospectiva es el conjunto de tentativas sistemáticas para observar a largo plazo el futuro de las comunidades con el propósito de identificar, en este caso, el conflicto. Y luego, construir sobre la base de esa identificación sistémica e integral, los procesos necesarios para crear un modelo de paz urbana y transformación del conflicto. Dicho modelo proporcionaría orientaciones para los procesos de previsión de la violencia y para el delito perpetrado por adultos y jóvenes, e incluso por instituciones o autoridades comunitarias en el futuro. Se trata básicamente de imaginar posibles escenarios futuros, denominados futuribles, y en ocasiones de determinar su probabilidad, con el fin último de planificar acciones necesarias para evitar o acelerar su ocurrencia.

La prospectiva no tiene la pretensión de predecir, sino de reflexionar sobre fenómenos que sucederán, en este caso sobre los que generan violencia. La prospectiva puede prepararnos para todo tipo de acontecimientos, pero en este caso vinculado al conflicto en particular para la transgresión y contextos que favorezcan escalamientos en el comportamiento transgresor de jóvenes en situación de riesgo. Se dice: *si esto puede continuar así, puede producirse esto o lo otro; la prospectiva nos prepara para reaccionar ante diversas circunstancias, de las cuales se producirá una sola o una combinación de varias*. La prospectiva imagina varios futuros, situaciones que pueden suceder y lo que se debería hacer según el caso o conflicto.

La holística es un elemento clave en la construcción de escenarios que se anticipen a la violencia y la transgresión ya que permite entender los eventos desde el punto de vista de las múltiples interacciones que los caracterizan. Es una actitud integradora para comprender el contexto de los procesos y de los protagonistas. La holística se refiere a la manera de ver las cosas enteras, en su totalidad, en su conjunto, en su complejidad. De esta forma se pueden apreciar interacciones, particularidades y procesos que por lo general cuando se estudian por separado no se perciben. Significa establecer de forma conciente la red de relaciones para la creación, identificación, planteamiento y solución relevante y divergente de un problema o del conflicto.

El modelo de construcción de conocimientos por escenarios es clave en este proceso. También es clave el proceso de estudio-acción de Fals Borda (1972), que consiste en el empleo de técnicas de observación participan-

te y de observación por experimentación (participación-intervención) que conllevan la implicación del investigador en la realidad y en los procesos sociales. “Es ir más allá para ganar una visión interior completa de las situaciones y procesos estudiados, y con miras a la acción presente y futura”. Al mismo tiempo, la inserción incorpora a los grupos de base como “sujetos” activos y no como “objetos” explotables de la investigación. Dichos sujetos, aportan información e interpretación en pie de igualdad con los investigadores de fuera.

El camino de la no violencia, la reparación del daño y la anticipación de la violencia exige que las minorías desviantes y excéntricas⁵ (maras, pandillas, tribus urbanas, etcétera) sean aceptadas como lo que son, con posibilidades de aportar algo propio, más que como amenaza a liquidar. Las relaciones armoniosas son viables aunque distantes. Una minoría desviante solo puede actuar de manera eficaz cuando ha obtenido de los demás el reconocimiento, obligándola a comportarse como tal, sin abandonar su disidencia o dejarse recuperar por los que están interesados en convertirla en un grupo que actúa socialmente y significativamente, aún sabiendo que por el conflicto en el que han estado, el cambio llevará tiempo. Estos procesos, requieren un trabajo conjunto en la solución duradera de las disputas internas, que intente construir una vida libre de violencia, con capacidad para actuar rápidamente y frenar los potenciales conatos de agresión, comprometándose en la mediación de los conflictos. En esto, la anticipación con su enfoque holístico e integral, tiene mucho que aportar a los nuevos escenarios de violencia, particularmente en los que se generan entre y contra la juventud.

ANTICIPARSE ES RECONOCER EL CICLO DE VIDA DEL CONFLICTO

Un conflicto puede ser dividido en tres fases sucesivas: antes, durante y después de la violencia o de los actos de transgresión. Esto significa que los conflictos deben de ser vistos desde su complejidad y como sistema. No todo conflicto tiene que desembocar en el enfrentamiento físico o en la transgresión de una norma social. Existen conflictos que forman parte de redes de conflictos que juntos detonan violencia. Es decir, que las estructu-

ras del conflicto son polimodales y polifacéticas escalonadas, cíclicas o a saltos según el detonador que se tenga.

La anticipación tiene como objetivo transformar la existencia de intereses incompatibles entre las partes. También, identificar el o los detonadores potenciales y transformarlos en articuladores o conectores positivos para todos los implicados. Esto significa, que se deben modificar los sistemas de referencia del conflicto y trasladarlos a sistemas de referencia virtuosos donde prevalezca la convivencia pacífica, el diálogo, los acuerdos, en vez de la transgresión o la irracionalidad.

Anticiparse a la violencia

La tarea para esta primera fase es estar antes de que la violencia sea manifiesta. Impedir utilizar la violencia directa o simbólica como medio para resolver las diferencias. Significa establecer una clara línea de acción que reconozca y se acople al contexto de manera acultural.⁶ El trabajo en la construcción de plataformas de convivencia y paz sostenible, basadas en el reconocimiento de las prácticas no violentas del barrio, comunidad, institución y organización social, significa que los diferentes grupos que interactúan en un territorio específico coexisten relacionamente de forma concreta y simbólica.

Galtung (2009)⁷ analiza las dimensiones del conflicto desde lo cultural, político y militar para conocer de dónde se inspira la violencia y por tanto por dónde se puede encauzar las energías para suprimirla del sistema de forma anticipativa. A mi parecer, es necesario incluir tres dimensiones de análisis más: la dimensión personal, dimensión social y la dimensión criminal. Además de dos dimensiones más como Juan Pablo Lederach plantea en su teoría del conflicto y construcción de paz y una mía, que nos permite entender el entramado construido en una acción violenta criminal y una acción de transgresión social.

Estudiar estas dimensiones requiere un claro mapeo de actores en los barrios, instituciones y comunidades dónde se encuentran los portadores claves de la violencia. Reconocerlos significa tener una clara ubicación de los conectores y divisores (Anderson, 1999).⁸ Dichos conectores y divisores, son los que la intervención tendrá al momento de iniciar un proceso de

anticipación en grupos de jóvenes en situación de transgresión y violencia. Identificar los aspectos duros y blandos, el esfuerzo por conseguir mayores niveles de justicia, equidad y, sobre todo, una mejora de los estándares de vida, de los implicados, significa tener una clara visión de la violencia y de sus estructuras de operación.

La anticipación en sistemas de violencia

Cuando la violencia existe como consecuencia de un conflicto en una comunidad, barrio o institución, la tarea principal es pararla o contenerla para evitar que el conflicto sea más difícil de manejar. Consecuentemente, se deben encontrar vías de soluciones pacíficas y por lo tanto, impedir utilizar las formas propias de la violencia. Dichas formas, emplean la destrucción para incapacitar a la otra parte o partes, para imponer sus propios objetivos y, en ocasiones, para justificar las soluciones. Un ejemplo claro es el caso de los países del triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), que han sacado el ejército a las calles, justificando que la salida militar es la única alternativa ante el conflicto. Esta salida, es acompañada de leyes como la Mano Dura, que persigue específicamente a jóvenes “supuestamente” vinculados a pandillas.

El Estado violento reproduce la agresión, generando en las partes en conflicto una lógica de metaconflicto. Es decir, el conflicto es una oportunidad para ganar honor y gloria al derrotar al adversario, al mostrar el coraje de los que participan en la guerra incluso por parte de los derrotados. Esta lógica se ve en la lucha entre grupos de pandillas que pelean por un territorio o por controlar espacios de extorsión. Espacios que pasan a ser controlados por grupos, no sólo de maras, sino de crimen organizado y narcotráfico, donde incluso las personas de estas comunidades son parte del motín de guerra, originando el deseo de revancha por el sufrimiento infringido por la otra parte, tanto en el pasado como en el presente.

Ante este escenario, corresponde a la anticipación generar escenarios de soluciones posibles, mediar en la transformación de los conflictos y establecer espacios influyentes para articular procesos de retorno a la normalidad, a partir de la participación de redes ciudadanas. Dichas redes, junto a diferentes actores en conflicto, deben construir una plataforma de

articulación social en el barrio o comunidad que edifique los potenciales caminos a la transformación y reconciliación. El modelo preventivo, lamentablemente, desarrolla una lógica activista, pragmática y reactiva, que invisibiliza las verdaderas causas del conflicto y que formula soluciones desde actores externos estratificados según su nivel de vulnerabilidad, sin una visión integral y sostenible.

La anticipación después del conflicto

Una vez que se ha conseguido un alto en el conflicto, la tarea de restaurar la paz es más difícil que antes del inicio de la violencia. Los efectos visibles y no visibles de la violencia permanecen durante un largo período de tiempo. Es ese el momento cuando el modelo de anticipación se instala para construir posibles escenarios prospectivos, transformar detonantes de violencia y convertirlos en positivas salidas pacíficas.

En esta fase, el énfasis se debe poner en la reconstrucción de escenarios no violentos, en la reconciliación de las partes en conflicto y en la resolución o reparación del daño.

- La reconstrucción, tiene como objetivo construir sistemas integrados que permitan curar las heridas ocasionadas por el enfrentamiento entre las partes y reparar los daños materiales con una visión prospectiva.
- La reconciliación pretende deshacer el metaconflicto y hacer de los divisores conectores que articulan, los potenciales caminos para procesos de paz sostenibles.
- La resolución o reparación del daño, busca crear las condiciones necesarias para solventar el conflicto original y reconocer a la víctima como potencial actor a ser resarcido por el victimario en un clima de paz y de perdón.

Cabe notar que estas tres tareas no son exclusivas de esta fase, sino que se deben aplicar, también, durante las dos anteriores.

Bajo este enfoque, Lederach (2002) sostiene que no solamente se trata de obtener la paz, sino de mantenerla, sobre la base de lo que denomina la “reconciliación sustentable”. Este concepto implica algo más que obtener el cese al fuego, desarrollar negociaciones para llegar a un acuerdo de paz

o implementar un acuerdo de paz multilateral. En este sentido, los procesos de trabajo con jóvenes bajo el concepto de la anticipación deben reconocer que “la paz sustentable requiere que las partes que llevan años involucradas en un conflicto no solo depongan las armas, sino que alcancen un alto nivel de reconciliación que perdure, en la medida en que esté fundado sobre la base de una red de relaciones y mecanismos a todo lo ancho del tejido social, y que promueva la justicia y trate las causas de la enemistad en sus raíces, antes de que se generen tensiones desestabilizadoras”, (Lederach 2002) nos dice Solomon.

Para Lederach (2002) “la transformación del conflicto, conlleva un cambio de paradigmas en las visiones y métodos a aplicar”. La anticipación de la violencia es un enfoque que permite una transformación del conflicto que redunde en un proceso de paz permanente.

La reconfiguración de la estructura de conflicto a una estructura de paz, exige un enfoque de reculturización de la misma. No se puede crear una sociedad estable después de un conflicto, guerra o enfrentamiento si no se construyen cimientos sólidos o si no se tiene una visión clara de futuro en escenarios alcanzables a corto, mediano y largo plazo. La resolución de conflictos se orienta a solventar la raíz del mismo que, por no haber encontrado una solución a tiempo, fue escalando hasta la aparición de la violencia.

Es evidente que el proceso de resolución debe ponerse en marcha antes que aparezca la violencia para encontrar una solución por medios pacíficos. La aparición de la violencia como medio de salvar la incompatibilidad de objetivos entre las partes, significa un rotundo fracaso, ya que el enfrentamiento físico en general es siempre un fallo estrepitoso del ser humano.

El mejor método de resolución del conflicto es la construcción de la capacidad de transformación de los conflictos por medio de la trascendencia, la creatividad y la empatía. Para ser efectivas, la reconstrucción, la reconciliación y la resolución se deben trabajar de forma paralela. En ese sentido, anticiparse requiere reconocer en su marco de estudio los elementos que pueden transformar o escalar el conflicto.

ENFOQUE DE ANTICIPACIÓN INTEGRAL Y

SISTÉMICO

La anticipación es un conjunto de elementos interdependientes que interactúan entre sí; un grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado y cuyo resultado (*output*) es mayor que el resultado que las unidades podrían tener si funcionaran de manera independiente. Esto significa que la anticipación de la violencia no puede ser vista como la prevención clásica que ha entendido al conflicto, como un mero entramado de etapas escalonadas y definidas según el nivel de riesgo y tratamiento. La anticipación es un sistema que consta de un número de procesos y elementos, que solamente cuando funcionan de modo coordinado hacen eficaz la intervención al conflicto.

Se puede pensar que la anticipación es un sistema que consta de un número de partes en interacción. Por ejemplo, el reconocimiento de los conectores y divisores en una comunidad permite la construcción de una red de sistemas integrados a las causas generadoras del conflicto, abordadas por un sistema integral holístico de escenarios y estrategias dirigidas a transformar el conflicto. La homeostasis⁹ del sistema de anticipación permite el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Es decir una tendencia a adaptarse con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del medio ambiente, lo cual permite que las respuestas formuladas desde la anticipación sean sostenibles en el tiempo y en el contexto.

Las principales características de un modelo de anticipación de la violencia a partir de su definición sistémica:

- Sistema constituido por cinco partes básicas: entrada, salida, proceso, retroalimentación y ambiente.
- Enfoque dinámico: énfasis sobre el proceso dinámico de interacción que ocurre dentro de la estructura de una realidad social determinada.
- Multidimensional y multinivelado: se considera a la sociedad desde un punto de vista micro y macroscópico. Es microscópico cuando actúa dentro de su ambiente (sociedad, comunidad, país); es macroscópico cuando sus relaciones con contextos globales afectan el sistema social.

- **Multimotivacional:** el conflicto puede ser motivado por muchas situaciones o motivos.
- **Multidisciplinaria:** se busca explicar a partir de conceptos y técnicas de muchos campos de estudio integrados en sistemas de respuesta predictiva.
- **Descriptivo:** describe las características de los conflictos buscando y comprendiendo los fenómenos de violencia y transgresión.
- **Multivariable:** tiende a asumir que un evento puede ser causado por numerosos factores interrelacionados e interdependientes. Los factores causales podrían ser generados por la retroalimentación de un fenómeno de violencia complejo que se retroalimenta del contexto.
- **Adaptativa:** es un sistema con capacidad de adaptación. La anticipación se adapta a los cambios del ambiente para responder al conflicto y sus estructuras.

LA ANTICIPACIÓN COMO SISTEMA ABIERTO

La anticipación se intercambia con el ambiente, a través de entradas y salidas continuas. La anticipación como sistema abierto intercambia materia y energía regularmente con el medio ambiente. Es eminentemente adaptativa, esto es, para sobrevivir debe reajustarse constantemente a las condiciones del medio y responder al conflicto según sus manifestaciones. Mantener en juego recíproco las fuerzas del ambiente y la calidad de su respuesta, aproximándose a una operación adaptativa pero con claridad de procesos. La adaptabilidad es un proceso continuo de aprendizaje y de auto-organización. La anticipación como sistema abierto no puede vivir aislada de la realidad social o de sus elementos generadores de conflictos. Los sistemas cerrados como la prevención son sistemas aislados de su medio ambiente y se saturan con la respuesta activista generando caos en la intervención. Tienden además a la llamada entropía,¹⁰ tiende a aumentar a un máximo. Sin embargo, un sistema abierto mantiene así mismo, un continuo flujo de entrada y salida, un mantenimiento y sustentación de los componentes. El concepto de sistema abierto puede ser aplicado a diversos niveles del enfoque de anticipación: al nivel del individuo, al nivel del grupo, de la

organización y de la sociedad. Puede abarcar desde un microsistema hasta un macrosistema, es decir desde una comunidad o barrio hasta la formación de una política de Estado.

La anticipación integral como sistema abierto requiere del reconocimiento de cuatro grandes ciclos que se manifiestan constantemente en comunidades en disputa o conflicto:

- de la alienación
- de la frustración
- de la desconfianza
- de la violencia.

De estos cuatro ciclos, el más evidente es el de la violencia, especialmente entre y contra los jóvenes. Por lo cual, la anticipación de la violencia debe iniciar el contacto con grupos infanto juveniles vinculados a grupos de jóvenes transgresores y, más adelante, a pandillas juveniles. El proceso comienza con la construcción de las entradas y salidas con los propios jóvenes a sistemas más flexibles e integrales. No puede trabajar con un modelo cerrado y asistencialista en donde los adultos dicen a los jóvenes lo que deben hacer y recetar utilitariamente.

El modelo actúa como compresor y aglutinador comunitario, basando su enfoque prioritariamente sobre

la persona doliente, el fundamento del trabajo en un modelo de anticipación del conflicto. Busca reconstruir junto a él una mejor manera de ver la vida, dar sentido a su existencia, romper con el odio, la autodestrucción, el sin sentido de vida, ver que la vida vale, en la medida en que él como persona descubre que vale y que “el nosotros” es un camino más fácil para llegar a la paz, la vida y la felicidad.¹¹

REDES SOCIALES COMO ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN EN EL PROCESO DE ANTICIPACIÓN:¹²

Según Roberto Merlo (1982), para conocer la estructura de las relaciones y los mensajes que las personas intercambian se utilizan tres procesos:

- conocimiento de la estructura social

- conocimiento de las imágenes sociales que circulan por la Red.
- estudio de los mitos, ritos y símbolos comunitarios.

Es necesario conocer quiénes en una comunidad son las personas clave, dignas de mayor confianza a quiénes pedir apoyo en caso de emergencia, dificultad o crisis espiritual o material. Se debe ver también si la relación que se establece con esa persona es de una vía o de doble vía. Además, es importante saber si esas personas se relacionan entre sí o no; si la comunicación entre ellas es de una o doble vía, y finalmente, se debe saber si esas personas se comunican con otras personas.

Este primer punto del método de Red, es un apoyo para tratar casos individuales, pues a través de él se identifican a las personas que pueden ayudar a resolver el problema o malestar social que vive la comunidad. Es importante preguntarle a la comunidad qué percepción tienen sobre diversos aspectos de la realidad. Por ejemplo la relación joven-adulto, la violencia y pobreza, los servicios comunitarios, si la educación es para todos o para quiénes. Lo importante es saber cuál es su opinión sobre un tema y el nivel de conocimiento de la realidad que representan.

Es importante conocer las imágenes sociales que tiene la población, interpretar los marcos cosmovisionales que enmarcan su visión de la realidad y determinar las posibilidades que existen para promover acciones conjuntas entre la población de jóvenes y adultos. Conocer las costumbres, tradiciones y creencias de las comunidades ayuda a explicar mejor por qué las personas actúan de una u otra forma. Este principio se encuentra en la base del trabajo cultural que se debe desarrollar y promover en las comunidades en disputa.

Es importante que el trabajo de anticipación en la calle tome en cuenta los símbolos, ritos y mitos de las comunidades a fin de entender mejor su forma de pensar, e identificar de manera más directa la forma de ser de las personas en determinada comunidad. Un fundamento rotundo es el no antagonismo a la confrontación y a la marginalidad de algún grupo o sector. Nadie por sí mismo tiene la solución plena a la problemática existente, por lo que formar alianzas estratégicas es una acción indispensable.

El proceso de la articulación de voluntarios comunitarios se manifiesta en la detección y operacionalización de redes sociales. En dichas redes, se manifiestan los diferentes protagonistas o actores comunitarios que ejercen fuerzas positivas o negativas en una red social. Estos actores sociales, se articulan en forma de nodos, que pueden ser positivos o negativos. Es ahí, entonces, donde la función de la anticipación se convierte en un articulador de la red social y su estrategia se corporiza en sus voluntarios. Estos voluntarios, articulados en los distintos talleres o labores logísticas que se realizan durante la jornada, generan dinámicas de acción social anticipativa.

El sentido de la noción de red social implicada en el proceso de construcción permanente tanto individual como colectiva, es un sistema abierto de intercambio que se establece en las múltiples relaciones entre los integrantes de un grupo (familiar, barrio, organización comunitaria) con integrantes de otros grupos. Cada miembro, se enriquece y los grupos se potencian. La potenciación del trabajo preventivo en las redes se optimiza y los recursos se coordinan alrededor de acciones para lograr objetivos exitosos y rápidos. Las redes naturales preformadas (familias, amigos, vecinos) son las que constituyen el apoyo inicial a los procesos que buscan paz en zonas en disputa.

La red social articulada en los grupos poblacionales, pueblos y ciudades donde también se puede producir o activar estos fenómenos de protección social, son las que junto a la disminución de los factores de riesgo, resuelven problemáticas psicosociales que causan violencia, consumo de drogas, marginalidad y desesperanza. Los pilares que recrean la propuesta de anticipación, residen en sus líderes y lideresas. Ellos, junto a la comunidad, articulan elementos de identidad cultural, jerarquizan la historia cotidiana, tradiciones, valores, conocimientos, producción técnico científico, ponen en valor lo deportivo, la autoestima colectiva (actitud de orgullo de la gente del lugar), la vida cultural (eventos artísticos, literarios y de formación ciudadana).

El ejercicio de una democracia activa en lo cotidiano, con participación genuina de los participantes del programa, el uso de los valores éticos en todas las áreas como ciudadanía, religión de distintos tipos (ecumenismo), accesibilidad y calidad de los procesos desarrollados con los participantes,

generarán procesos más genuinos y participativos. Trabajar bajo el enfoque de redes, permite potenciar y optimizar cualquier recurso que pueda ser útil para el desarrollo de la comunidad. El trabajo de redes busca potenciar la capacidad de las comunidades, aumentar el conocimiento sobre su realidad cercana y nacional, así como desarrollar sus capacidades y actitudes frente a su propio desarrollo.

El trabajo de redes obliga a los facilitadores de calle a medir su liderazgo y permitir el crecimiento de la autonomía de acción de personas individuales o grupos de la comunidad. En comunidades donde los bienes y servicios son tan elementales y limitados, el manejo eficiente de los recursos es fundamental. Por ello, el facilitador o facilitadora debe involucrar a organizaciones, individuos y grupos comunitarios al proceso, aún a aquellos que no compartan la filosofía o métodos que la anticipación propone.

El enfoque de red exige reconocer los micro y macro sistemas presentes en la comunidad y proceder de forma efectiva en los procesos de desarrollo local y organización infanto-juvenil. El trabajo de anticipación en la calle debe apostar al trabajo cooperativo y por ello, las redes sociales deben estar bien coordinadas a fin de obtener el mayor beneficio comunitario. Es necesario conectar a la comunidad con la red, a través de sus líderes y lideresas. Involucrarlos en procesos de organización, proyección y planeamiento de acciones, así como en actividades a favor de la niñez y juventud vulnerable.

Tener una presencia permanente en la comunidad a través de los recorridos en las calles, visitas domiciliarias, entrevistas formales e informales con líderes o lideresas comunitarias a fin de captar el sentir, los rumores o las demandas informales comunitarias es clave.

La red comunitaria debe estar en contacto con la vida cotidiana y establecer una relación con sus nodos fundamentales a fin de conocer las necesidades, problemas o demandas de la comunidad en general. Para ello se realiza una evaluación y luego se difunde el impacto de las acciones a través de las diferentes redes existentes o en proceso de construcción, de las plataformas comunitarias que inciden sobre la reducción del conflicto.

Luego se desarrollan acciones encaminadas a fortalecer la autonomía con colaboración de las distintas redes existentes dentro de la comunidad. La respuesta esperada debe favorecer la organización de los diferentes seg-

mentos sociales, en los que las personas se identifican, y pueden hacer suya la propuesta que se define y construye proyectivamente para anticiparse a la violencia.

Finalmente, lo más importante, es entender que la irracionalidad emotiva no solo no nos ofrece un antídoto efectivo contra la violencia, sino que es la causa directa de una enorme proporción de la misma, perpetrada por unos humanos contra otros. Es nuestra capacidad de razonar sobre posiciones ajenas a la fuerza lo que minimiza las repercusiones de la violencia, dándonos la fórmula para anticiparnos con estrategias y romper el círculo perverso que la inspira y la convierte en violencia organizada, creando un círculo perverso de nunca acabar.

NOTAS

1. Las tropas norteamericanas y la geografía del saqueo, América Latina, Mercosur y Paraguay en la mira, Paraguay 2005.

2. La acumulación por desposesión consiste en el uso de formas de acumulación originaria para conservar el sistema capitalista, mercantilizando sectores hasta entonces cerrados al mercado. Según David Harvey autor del término, la acumulación por desposesión define los cambios neoliberales que se han producido desde 1970, guiados básicamente por las privatizaciones, la financiarización, la gestión y manipulación de las crisis y las redistribuciones estatales de la renta. Las privatizaciones de empresas y servicios públicos, es un ejemplo de manifestación de este fenómeno. La acumulación por desposesión tiene como objetivo mantener el sistema actual, repercutiendo en los sectores empobrecidos por la crisis de sobreacumulación del capital.

3. El Estado militar en América Latina, Alain Rouquié, Siglo XXI, 1884.

4. Véase <<http://www.elnuevoherald.com/2011/11/05/1059890/guatemaltecos-eligen-presidente.html>>.

5. Desde 1969 Serge Moscovici desarrolla un nuevo enfoque que se cristaliza cuando en 1976 publica en inglés su obra *Social Influence and Social Change*, obra que luego será traducida al francés y al castellano bajo el título de *Psicología de las Minorías Activas*. Disponible en <http://books.google.com/books?id=A2P86K3eRrgC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. http://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=serge%20moscovici%20teoria%20de%20las%20representaciones%20sociales&source=web&cd=2&ved=0CCAQFjAB&url=http%3A%2F%2Fpsicologiasocial.uab.es%2Fathenea%2Findex.php%2FatheneaDigital%2Farticle%2Fdownload%2F55%2F55&ei=t6_BTqbCBsjLgQfJ_omlBw&usg=AFQjCNGZB95C1BifqK_7zdfPRxyf8b84ew>.

<http://books.google.com/books?id=A2P86K3eRrgC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>.

6. WACHTEL, 1974. Este autor afirma literalmente que “tantos son los ejemplos concretos cuantas las diferentes aculturaciones”, y propone extender el horizonte de la aculturación

desde “el encuentro de culturas heterogéneas en el espacio” hasta “la coexistencia en una misma sociedad de diferentes estratos temporales: a los desniveles, a los conflictos y a las modificaciones de sentido que resultan de la pluralidad de las duraciones históricas”.

7. La investigación fue realizada en torno a la teoría de conflictos del sociólogo y matemático noruego Johan Galtung. (2009) Muchos teóricos afirman que la obra de Galtung representa por sí sola 50% de los estudios para la paz. Sus importantes aportes para una epistemología de la paz lo colocan como el punto de referencia más importante en este nuevo campo del conocimiento. Nos propone un análisis y una teoría crítica sobre el conflicto, sin prescindir de otros temas a los que necesariamente está vinculado este gran corpus teórico de su producción. Así, mientras escudriñamos en las lógicas racionales que están detrás de la teoría de conflictos, nos va sirviendo al mismo tiempo de clave de lectura de la teoría de la paz, de la violencia y del desarrollo.

8. En *Do No Harm: How Aid Can Support Peace—Or War* identifica que las tensiones y conectores en cada sociedad en conflicto o no dividen o unen a las personas. Generalmente quienes trabajan en contextos de conflicto están más atentos a las condiciones que generan y dan forma al conflicto. No obstante, si se es consciente solamente de los factores que dividen a las comunidades y no se identifican y fomentan los factores socio-culturales, los programas de ayuda pueden reforzar los primeros y afectar a los segundos. De esta manera, analizar y entender ambas cuestiones lo que divide y lo que une evidencia una postura política frente a los actores de la guerra y la población civil, evitando actitudes que sirven a los intereses de los primeros y fortaleciendo los mecanismos pacíficos de convivencia y resolución de conflictos que benefician a los segundos. Para Anderson, las condiciones que alimentan la violencia pueden ser explícitas, responder a situaciones históricas-estructurales o derivarse de coyunturas externas. Frente a las primeras aparecen justificaciones como la lucha por el control de recursos, historias de prejuicio que explican la búsqueda de la “justicia por las propias manos”, concepciones antagónicas sobre cómo una sociedad justa debe organizarse, entre otras. Es común identificar distancias entre el discurso público que busca dar un sentido y “una causa justa” a la guerra y la realidad de los intereses en juego, caracterizados por la manipulación de los discursos por parte de quienes administran y se benefician del conflicto.

9. Los sistemas abiertos se caracterizan por un Estado firme, ya que existe un flujo continuo de energía del exterior y una exportación continua de los productos del sistema. La tendencia más simple del Estado firme es la homeostasis, pero su principio básico es la preservación del carácter del sistema. O sea, un equilibrio casi-estacionario. Los sistemas reaccionan al cambio o lo anticipan por intermedio de un crecimiento que asimila las nuevas entradas de energía en la naturaleza de sus estructuras. La homeostasis es un mecanismo regulador.

10. El concepto de “entropía” es equivalente al de “desorden”. Así, cuando decimos que aumentó la entropía en un sistema, significa que creció el desorden en ese sistema. Y a la inversa: si en un sistema disminuyó la entropía, significa que disminuyó el desorden.

11. *El Hombre Doliente*. Durante la II Guerra Mundial, Víctor Frankl estuvo recluido por su condición de judío en los campos de concentración nazis de Auschwitz y Türkheim. Tuvo que soportar con toda la crudeza su infrahumana brutalidad. Paradójicamente, fue en estas horribles situaciones límites donde adquirió plena conciencia del sentido y dignidad de la vida humana y del valor del sufrimiento, aportándonos, con ello, una gran dosis de optimismo y esperanza respecto a que la vida humana vale la pena ser vivida. Es por ello, que el psiquiatra vienés posee autoridad moral para hablarnos en diversas partes de sus obras de la difícil cuestión del sufrimiento, tanto físico, psíquico o moral como ineludible a la realidad humana.

No obstante, en la mentalidad de amplios sectores de la sociedad occidental se concibe como un hecho absolutamente incomprensible, motivo por el cual se pretende rechazarlo por todos los medios al desconocer e ignorar su enriquecedor significado y la fecundidad de su sentido. Frankl considera que cualquier tipo de sufrimiento y de sacrificio que la vida nos depara, será aceptado con fortaleza por el ser humano, si sabe que detrás de él hay un sentido que puede iluminar su significado en la vida.

12. Para Roberto Merlo en su *Manual de la Teoría de Prevención* (1993): “la red social es un modo de lectura de la realidad que el observador utiliza para comprender el significado de un sistema humano, agrupado en una comunidad o en un espacio físico determinado”. En la metodología de redes sociales, se identifican las formas y maneras de relación interpersonal de la comunidad, la visión de mundo, desarrollo y vida que tiene los vinculados a la red, y sus representaciones sociales y significados que la población transmite a través de la Red comunitaria.

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre Beltrán, Gonzalo 1957. *El proceso de aculturación y el cambio socio-cultural en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Anderson, M. (1999), *Do No Harm. How Aid Can Support Peace or War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado).

Alain Rouquié (1884). El Estado militar en América Latina, Siglo XXI.

Baratta, Alessandro: “I Nuovi Orizzonti della Prevenzione”, en *Sicurezza e Territorio*, N°2, 1993.

Baratta, Alesandro (1998). “Entre la Política Social y la Política de Seguridad”, en: *El Cotidiano*, México D.F.

Bas, Enric (1999). *Prospectiva; herramientas para la gestión estratégica del cambio*. Ed. Ariel. Barcelona.

Berger, Gaston (1959) « L'attitude prospective » in Berger (Gaston), Bourbon-Busset (Jacques, de), Massé (Pierre), 2007, *De la Prospective. Textes fondamentaux de la prospective française (1955-1966)*. L'Harmattan, colección Prospective; textos reunidos y presentados por Philippe Durance.

Del Castillo Marco (2011). *¿Por qué es necesario el trabajo comunitario en la paz integral que Ciudad Juárez necesita? Programa de Plataformas de Paz Urbana que generan reconciliación sustentable*. Paper.

De Maimónides (1138-1204) *Colección de Polígrafos Españoles*. (Córdoba, España, 1138 - El Cairo, Egipto, 1204).

Fals Borda, Orlando (1972). Reflexiones sobre la aplicación del método de estudio-acción en Colombia. Simposio sobre Política de Enseñanza e Investigación en Ciencias Sociales. Documento No. 8. Marzo, 19-24, 1972, Rosca de Investigación y Acción Social. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú: UNESCO-FLACSO.

Frankl, Vikto (1994). *El hombre doliente*, Editorial Herder, S.A., 1ª ed., 3ª imp.

Grossman, David (2010). *La vida entera*. Barcelona: Lumen ISBN 9788426417596.

Harvey, David (2004). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*.

Herrera Robles, Luis Alfonso (2011). *Juárez: el desgobierno de la ciudad y la política de abandono. Miradas desde la frontera norte de México*. Editorial UACJ. 2ª ed., 140 pp. México.

Galtung, Johan (2003). *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bilbao: Bakeaz.

Galtung, Johan (1984). *¿Hay alternativas? Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad*. Madrid: Tecnos.

Langley L.L (1982). *Homeostasis* Madrid: Alhambra, España.

Lederach, John Paul 2002. La construcción de la paz. Reconciliación sustentable en sociedades divididas. US Institute of Peace Press, Washington D. C.

Máximo Sozzo (2000). “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”, en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Ad-Hoc, Buenos Aires, N. 10.

Milanese, Efre; Roberto Merlo y Brigitte Laffay (2001). “Prevención y Cura de la Farmacodependencia”. *Una propuesta comunitaria*, Plaza y Valdés, Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias, México.

Milanese, Efre; Roberto Merlo y Juan Machín (2000). “Redes que previenen”, Colección *Cuadernos para la acción núm. 1 y 2*, Instituto Mexicano de la Juventud/Cáritas/ Arquidiócesis de México I.A.P./Centro juvenil de promoción integral A.C./Hogar Integral de Juventud I.A.P./Cultura Joven A.C., México.

Milian, Santiago (2005). *Las tropas norteamericanas y la geografía del saqueo*, América Latina, Mercosur y Paraguay en la mira, Paraguay.

Moscovici, Sergio (1996). *Psicología de las minorías activas*, Ediciones Morata, S.L., 2. ed.

Saskia Sassen (2006) “La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas”. Versión española de Mariano C. Melero de la Torre. Wiener, Norbert (1998). *Cibernética, o el control y comunicación en animales y máquinas* (en español, 2ª edición). Tusquets.

LOS SERENAZGOS EN EL PERÚ. LA MUNICIPALIZACIÓN DE FACTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, ¿MODELO VIABLE?

GINO COSTA

¿CÓMO SURGEN LOS SERENAZGOS?

Los serenazgos se constituyeron a inicios de la década de 1990, en medio del repliegue policial ocasionado por las acciones terroristas, que convirtió en blanco a los policías y los obligó a recluirse en sus comisarías, transformadas en fuertes. El repliegue llevó a un gradual abandono, por parte de la Policía, de sus funciones de prevención.

Un factor confluente fue la decisión que tomaron algunos alcaldes de los distritos residenciales de clase alta y media de la zona central y moderna de Lima —especialmente Alberto Andrade, primero alcalde de Miraflores (1990-1995) y luego de Lima Metropolitana (1996-2003)— de recuperar las calles y restablecer el principio de autoridad. Como consecuencia de la rápida urbanización de la ciudad, durante las décadas de 1970 y 1980 las calles habían sido gradualmente ocupadas por vendedores ambulantes, y reinaba en ellas gran desorden e inseguridad. Por las noches, muchos de los espacios públicos eran ocupados por la prostitución callejera.

La recuperación del espacio público demanda un ejercicio de autoridad por parte de los alcaldes, que requieren el respaldo de la fuerza pública. En la medida en que la Policía tenía otras prioridades y, en última instancia, respondía a las órdenes del gobierno central —que condicionaba políticamente su apoyo a los alcaldes—, algunos de ellos optaron por constituir sus propios instrumentos de autoridad, y lo hicieron reviviendo una vieja institución colonial: la del sereno, un sistema de patrullaje no armado a pie.

Conformados en un inicio como un paliativo frente a las deficiencias de la labor preventiva policial, los serenazgos se fortalecieron progresivamente y se extendieron primero a los barrios populares de Lima y, luego, a las ciudades del interior del país.

¿QUÉ SERVICIOS BRINDAN?

Los serenazgos brindan tres grandes servicios: son un instrumento de autoridad que utiliza el alcalde para lograr el ordenamiento de la ciudad y el respeto por las disposiciones municipales; patrullan y vigilan las calles; y atienden los pedidos de intervención del público.

El patrullaje se realiza a pie y a través de unidades vehiculares —automóviles, motocicletas y bicicletas—. Los serenazgos cuentan con una central telefónica que permite el fácil acceso del público y la respuesta inmediata a sus requerimientos, en la medida en que los serenos están habitualmente comunicados por radio. La rapidez de la respuesta se ve facilitada por el sistema de localización satelital (GPS) con el que cuentan sus unidades. La valiosa información que obtienen sobre la base de las llamadas del público, las comunicaciones de los serenos que están en la calle y el registro de las cámaras de videovigilancia se procesa en lo que constituyen modernos observatorios de la violencia y el delito.

Los serenazgos son, además, un servicio de atención al público. A diferencia de la Policía, a cuyos miembros es necesario buscar en sus propios locales institucionales, el público se contacta con los serenazgos principalmente a través del teléfono, aunque en muchos casos también es posible hacerlo a través del correo electrónico, la página web de los municipios y las redes sociales, incluyendo twitter. ¿Para qué llama la gente? En primer lugar, para solicitar que los serenos intervengan en la solución de problemas de convivencia o conductas antisociales. En segundo lugar, para prevenir hechos delictivos, responder ante ellos o iniciar las diligencias policiales correspondientes. En tercer lugar, para solicitar que las víctimas de accidentes de tránsito sean auxiliadas y conducidas a los centros de salud, y garantizar el inicio de las diligencias policiales respectivas. En esta categoría también se incluye el pedido de auxilio por otras emergencias.

En Lima Metropolitana, los tres principales pedidos de intervención del público en el 2009 estuvieron referidos a problemas de convivencia; los cinco siguientes, a delitos; y el noveno, a accidentes de tránsito. Los primeros pedidos de intervención fueron por consumo de drogas y alcohol en la vía pública, que se presentaron en el 89% de los serenazgos; les siguieron ruidos molestos (75%) y pandillaje (67%). Los siguientes pedidos de intervención se refirieron a robos al paso (64%), presencia de sospechosos y microcomercialización de drogas (47%), así como robo a domicilio y violencia familiar (44%). Les siguieron los accidentes de tránsito (33%). Con menor incidencia aparecieron los pedidos de intervención por robos de autopartes (25%), prostitución y riñas (19%), y robos de vehículos (17%) (Costa y Romero 2010b: 23).

Ante problemas de convivencia o conductas antisociales, los serenazgos por lo general responden solos, sin el apoyo de la Policía. Suelen ser los primeros en llegar a la escena de un accidente de tránsito y en auxiliar a las víctimas. Sin embargo, necesitan a la Policía para establecer la responsabilidad en un accidente. Con frecuencia, los serenazgos intervienen para prevenir un hecho delictivo, haciendo ostensible acto de presencia. Pero si el hecho delictivo se consuma, carecen de facultades para actuar; no obstante, el público solicita su intervención para que comuniquen el hecho a la Policía y aseguren su presencia.

El servicio es financiado mediante un arbitrio que los ciudadanos pagan como contraprestación a la seguridad que les brinda el municipio. Los montos varían según el distrito y el uso del inmueble.

Los serenazgos dependen de los alcaldes, quienes los dirigen a través de un gerente municipal —por lo general el de Seguridad Ciudadana—, bajo cuya autoridad se encuentra el jefe de serenazgo. En Lima Metropolitana, por ejemplo, en el 2009, casi la mitad (44%) de los gerentes de seguridad ciudadana eran policías en retiro; el 39%, civiles; y el 14%, militares en retiro. Entre los jefes de serenazgo hay un número aún mayor de policías en retiro (55%), frente al 36% de civiles y al 6% de militares en retiro (Costa y Romero 2010b: 33). En la mayoría de los municipios, ambos cargos son de confianza, pudiendo sus titulares ser removidos en cualquier momento por decisión del alcalde. Este control civil y democrático es una de las principa-

les razones de su éxito, así como la sana competencia entre los municipios y el control ciudadano.

¿CUÁNTOS SON?

Si bien los primeros serenazgos surgieron hace dos décadas, su expansión y desarrollo han sido especialmente rápidos durante los últimos años. Entre el 2003 y el 2009, su número se cuadruplicó, pasando de 122 a 481 (INEI 2011). Mientras que en el 2003 solo el 7% de las municipalidades provinciales y distritales tenían serenazgos, seis años después el 26% contaban con este servicio.

Aunque la institución primero se haya expandido y consolidado en Lima Metropolitana y el Callao, su presencia nacional es hoy indiscutible. La mejor demostración de ello es que, en el 2009, la región con mayor número de serenazgos fue el Cusco (53), seguido de Áncash (45), Lima Metropolitana (38), Arequipa y Junín (36), y Puno y Lima Provincias (35) (INEI 2011). Las regiones con mayor porcentaje de municipios con serenazgos son, sin embargo, otras. Están encabezadas por el Callao con el 100%, seguido por Lima Metropolitana (88%), Tumbes (77%), Pasco (68%), Tacna (59%), Ucayali (53%) y el Cusco (49%).

La expansión nacional de los serenazgos ha ido acompañada por la instalación de una importante cantidad de puestos de vigilancia municipal. Entre el 2005 y el 2009, los puestos de vigilancia se duplicaron a nivel nacional, pasando de 1.429 a 2.889 (INEI 2011). Ese último año, Lima Metropolitana concentró el 50% del total. Le siguieron Áncash y el Cusco (5%), y Arequipa, el Callao, La Libertad y Puno (4%).

¿QUIÉNES SON LOS SERENOS?

Los serenos son funcionarios públicos que no están autorizados a portar ni a utilizar armas, y carecen de las facultades policiales de detener y llevar a cabo investigaciones penales. Su número en el Perú se triplicó entre el 2003 y el 2009, pasando de 5.164 a 16.287 (INEI 2011). Esto le ha brindado al servicio de serenazgo una mayor cobertura territorial y ha mejorado considerablemente la ratio de habitantes por sereno. En efecto: en el 2003, había un sereno por cada 5.249 habitantes; seis años después, esa relación

se redujo a uno por cada 1.809. Todavía es una ratio muy elevada, pero la tendencia es hacia su reducción.

A fines del 2009, las regiones con mayor número de serenos eran Lima Metropolitana (7816), seguida por el Callao (949), Piura (900), Cusco (850), Arequipa (728), Áncash (675) y Puno (636). En el extremo opuesto se ubicaron Amazonas (18), Madre de Dios (19), Apurímac (31), Huancaavelica (48) y San Martín (76) (INEI 2011).

Los serenos son mayoritariamente hombres. Por ejemplo, en Lima Metropolitana, en el 2009, el 94,5% de ellos eran varones y solo el 5,5%, mujeres. La participación femenina es ostensiblemente baja, sobre todo si se compara con la que existe en la Policía, donde esta ha llegado a representar el 14%. Existe, pues, margen para un incremento sustantivo del número de mujeres, lo que sería aconsejable, pues la experiencia policial indica que la mujer es más honesta, más respetada y mejor apreciada. Los serenos también son, mayoritariamente, jóvenes. En Lima Metropolitana, en el 2009, el 65% tenían entre 18 y 29 años de edad. Por lo general, los mayores son supervisores y choferes, mientras que los que hacen patrullaje son principalmente jóvenes (Costa y Romero 2010b: 45).

El proceso de selección de los serenos es aún muy informal y se encuentra poco regulado. Asuntos claves —como su periodicidad y los criterios de selección— son definidos por el gerente de seguridad ciudadana o el jefe del serenazgo. En algunos casos, ellos mismos conducen el proceso; en otros, está a cargo de la gerencia de recursos humanos. La periodicidad está determinada por las necesidades del servicio y no existe un cronograma preestablecido para el proceso de selección. En Lima Metropolitana, solo la mitad de los serenazgos toman examen de ingreso; la otra mitad se limitan a revisar la documentación solicitada, sin someter al postulante a un examen propiamente dicho.

También está poco regulado el proceso de formación. Nuevamente, quien define los contenidos son el gerente de seguridad ciudadana, el jefe de serenazgo o el propio jefe de instrucción. En general, la formación es muy pobre y claramente insuficiente. Su duración fluctúa entre una hora o un día, en un extremo, y en 120 o 168 horas lectivas, en el mejor de los casos. La pobre formación que se imparte a los serenos al incorporarse al

servicio no se ve compensada con un sistema de capacitación permanente a lo largo de la carrera.

El desarrollo de la carrera funcionaria del sereno es, pues, aún muy insuficiente. Son pocos los serenazgos que tienen una política de ascenso, que constituye el punto de partida de un escalafón. En general, en la base se encuentra el sereno; y en la cúspide de la pirámide, el jefe del serenazgo y el jefe de operaciones. Debajo de ellos están los supervisores y los operadores de los centros de información y de las cámaras de videovigilancia. El chofer constituye una categoría superior al sereno de a pie.

La mayoría de los serenazgos cuentan con alguna forma de evaluación del desempeño de personal, aunque su periodicidad varía en forma significativa entre la evaluación diaria y aquella que se realiza semanal, quincenal, mensual e, incluso, anualmente. Esta evaluación se ve facilitada por el uso de tecnologías de punta en sus centros de información, desde los que se supervisa el despliegue. Destacan entre estas la georreferenciación, el GPS y las cámaras de videovigilancia.

En el 2009, la mitad de los serenazgos de Lima Metropolitana contaban con un régimen disciplinario específico. Ahí donde no, se aplican las normas del procedimiento administrativo regular. La mayoría tiene un registro de sanciones, aunque aún no existe uno para toda la ciudad. Esta ausencia debe ser suplida, porque en la situación actual un sereno despedido en un distrito puede ser contratado en otro (Costa y Romero 2010b: 50-51).

Existen múltiples canales para presentar denuncias contra los serenos. Estas pueden ser verbales o escritas; formuladas en persona, por teléfono, por correo electrónico o a través de la página web; presentadas en el local municipal, en los puestos de vigilancia o en los vehículos de los serenazgos; y dirigidas al jefe de grupo o del serenazgo, a los responsables de seguridad ciudadana o de participación vecinal, a los regidores o al alcalde. No existe un solo procedimiento de denuncia, sino varios, y el personal se siente permanentemente observado y fiscalizado por la ciudadanía. Contribuye a ello el hecho de que las comunicaciones con los serenazgos se hacen, principalmente, por vía telefónica o electrónica, lo que le ahorra al ciudadano los desplazamientos y las largas esperas en las dependencias administrativas.

La mayoría de serenos cuenta con contratos de muy corto plazo y, por tanto, no gozan de estabilidad laboral alguna ni de beneficios laborales. Un número minoritario de serenos están respaldados por seguros de salud, de vida y contra accidentes. La remuneración de los jefes de serenazgo limeños fluctúa entre 450 y 2.250 dólares americanos. Los serenos cuentan con ingresos mensuales que fluctúan entre los 200 y 550 dólares americanos.

¿CON QUÉ RECURSOS CUENTAN?

El mayor protagonismo de los municipios en la seguridad ciudadana, graficado en la mayor presencia territorial de sus serenazgos, tiene un correlato presupuestal. Entre el 2007 y el 2010, el presupuesto municipal destinado a seguridad ciudadana se duplicó, pasando de 72 millones de dólares americanos a 151 millones. El grueso de estos recursos se destina a financiar el funcionamiento de los serenazgos y sus centros de información y comunicaciones. En una proporción menor, los municipios financian el equipamiento y la infraestructura policial, así como el pago a los efectivos policiales que colaboran con el servicio de serenazgo (Costa y Romero 2011: 112).

A pesar del rápido crecimiento del presupuesto municipal en seguridad ciudadana, este aún no es uno de sus rubros más importantes. En el 2010, la inversión en seguridad casi alcanzó el 2% de todo el gasto municipal a nivel nacional, pues representó el décimo segundo rubro más importante. Existe, pues, amplio margen para el crecimiento del gasto en seguridad ciudadana, como lo demuestran los municipios líderes en esta materia, ubicados en Lima Metropolitana y el Callao, que destinan alrededor del 5% de su presupuesto municipal a la seguridad ciudadana.

A pesar de la expansión de los serenazgos al interior del país, Lima Metropolitana sigue concentrando un poco más de la mitad de los recursos que se invierten para su funcionamiento (53,7%). Le siguen en importancia el Callao (5,4%), Piura (5,1%), Arequipa (4,2%), Áncash y La Libertad (4,0%), Cusco (3,1%) y Tacna (2,6%). Al fondo de la tabla se ubican Amazonas (0,1%), Madre de Dios y Apurímac (0,2%), Huancavelica (0,3%) y Tumbes (0,5%) (Costa y Romero 2011: 113).

El 2010, la inversión municipal en seguridad ciudadana representó el 9% del presupuesto del Ministerio del Interior, del que depende la Policía

Nacional. No es para nada una cifra desdeñable, considerando que los serenazgos cumplen una tarea eminentemente preventiva, mientras que la Policía tiene una multiplicidad de funciones. Más importante todavía, la cobertura de los serenazgos solo alcanza al 26% de todos los municipios del país, sin considerar las grandes diferencias que hay entre los más consolidados y los de reciente creación, o aquellos asentados en distritos populares.

Los municipios han incrementado significativamente el equipamiento de sus serenazgos. Entre el 2008 y el 2010, experimentaron un crecimiento especialmente importante el número de cámaras de videovigilancia (113%), de motocicletas (69%), y de automóviles y de camionetas (34%); el número de bicicletas experimentó un crecimiento más limitado: 4%. Estas cifras ocultan la disparidad de recursos con que cuentan los serenazgos.

¿CÓMO SE RELACIONAN CON LA POLICÍA?

En la medida en que los serenos carecen de atribuciones policiales, los municipios han hecho un gran esfuerzo para incorporar en sus unidades de patrullaje a efectivos policiales, a fin de contar con la autoridad que no poseen. La propia Constitución de 1993 creó las condiciones para ello, al establecer que la Policía Nacional colabora con los municipios en seguridad ciudadana. Esta postura se hizo más explícita en la reforma constitucional del 2002. La Ley de Municipalidades del año siguiente detalló las funciones del servicio de serenazgo.

Como la cooperación policial con los municipios nunca se reguló y la Policía se resiste a brindarla gratuitamente, esta se ha hecho realidad a través de la contratación de personal policial en actividad (Yépez 2004: 192). Esto ha sido facilitado por el régimen laboral vigente en la Policía desde principios de la década de 1990, que autoriza a sus efectivos a brindar servicios a terceros —utilizando sus uniformes— durante sus días de descanso. Mientras los serenazgos se limitaron a los distritos residenciales —que cuentan con mayores recursos económicos— no hubo problemas, pero cuando estos se extendieron a los distritos populares de la ciudad y al interior del país, los municipios se resistieron a pagar por la presencia policial en sus vehículos. Se preguntan por qué deben hacerlo, cuando el servicio policial es eminentemente gratuito y cuando los serenazgos, preci-

samente, le ofrecen a la Policía los medios logísticos de los que ella carece para cumplir su función. Luego de fuertes disputas, en el 2009 los alcaldes lograron que la Policía aceptara que, a través del plan de patrullaje integrado, sus efectivos se incorporaran a los serenazgos gratuitamente durante sus días de servicio. No obstante, este compromiso no siempre se cumple.

La autoridad del alcalde en el ámbito de la seguridad ciudadana ha sido fortalecida por la decisión del comando policial de solicitar su evaluación anual sobre el desempeño profesional de sus comisarios. Esta prerrogativa fue consagrada en el Decreto Supremo 002-2009-IN, publicado el 24 de marzo del 2009, que establece por primera vez que la opinión del alcalde sobre la responsabilidad y eficiencia de los oficiales que prestan servicio en la comisaría será tomada en cuenta para la evaluación de su desempeño y el proceso de ascenso. Esta medida fue recomendada en el libro *La Policía que Lima necesita* (Costa, Briceño y Romero 2008: 102).

Hay que hacer realidad esta decisión y complementarla con la participación de los alcaldes en el nombramiento de los comisarios. Esta propuesta tiene como condición que cada jurisdicción política cuente con una única autoridad policial. Si se trata de la autoridad policial de una ciudad grande, se propone que se constituya un jurado integrado por el ministro del Interior, el director general de la Policía y el alcalde provincial, encargado de escogerlo. Si se trata de la autoridad policial de un distrito, se propone la presencia de un jurado integrado por el director general de la Policía, el jefe policial de la ciudad y el alcalde distrital. En ambos casos, la selección se haría sobre la base de ternas presentadas por el director general o el jefe policial de la ciudad, respectivamente, luego de revisar los antecedentes de los postulantes y entrevistarlos (Costa y Romero 2010a: 122-125). También se ha sugerido que los alcaldes tengan la prerrogativa de solicitar la remoción de los comisarios, aunque falta elaborar el marco normativo que evite el abuso de esta facultad por parte de los alcaldes (Costa y Romero 2010a: 119).

Estas prerrogativas deberían plasmarse en una ley que regule la cooperación de la Policía con los municipios, tal como lo dispone la Constitución. Aunque el proyecto de ley de efectividad municipal en seguridad ciudadana —presentado en septiembre del 2008 por 11 alcaldes distritales

de Lima Metropolitana y el Callao— no prosperó, sí dio pie a que el entonces director general de la Policía, Mauro Remicio, emitiera la Directiva 01-2009-Dirgen-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», del 12 de marzo del 2009.

Esta directiva constituye un hecho inédito en la institución policial y establece los lineamientos de su cooperación con los municipios. Se refiere, entre otros temas, a la necesidad de que las jurisdicciones policiales coincidan con las políticas y a que la institución cuente con una única autoridad policial en cada una de estas, por un período no menor de dos años. Dispone el patrullaje integrado, que es organizado y dirigido por el comisario, en coordinación con la Gerencia de Seguridad Ciudadana del municipio y previo planeamiento conjunto. Implementa mecanismos de rendición de cuentas policial, que establecen que el comisario informará mensualmente al alcalde sobre la situación delictiva con el fin de que se tomen las decisiones más adecuadas; señala, asimismo, que el comisario debe exponer ante el alcalde y sus regidores la correspondiente orden de operaciones para el uso de los recursos municipales. Por su parte, el alcalde está facultado para verificar el servicio de patrullaje integrado en su jurisdicción. La directiva también dispone que la Policía trabaje exclusivamente con las juntas vecinales promovidas por los municipios.

Tales atribuciones municipales no son incompatibles con el carácter nacional y único de la Policía. Significan, sí, subordinar su función al poder civil en todos los ámbitos de gobierno. La autoridad policial, por su parte, asesora técnicamente y ejecuta las decisiones que se adopten en el marco de los planes de seguridad ciudadana del comité provincial o distrital respectivo, que es presidido por el alcalde.

Regular legalmente esta cooperación no ha sido posible hasta hoy,¹ por cuanto en la Policía hay quienes consideran que es perjudicial, sea porque potencia a los serenazgos y debilita a la Policía, o porque la asociación de la Policía con serenazgos sin mayores atribuciones daña su imagen institucional. La mayor dificultad es que la Policía percibe a los serenazgos como un competidor e, incluso, como el germen de un cuerpo policial local. Estos temores son alimentados por demandas que, de vez en cuando, expresan los

alcaldes, quienes solicitan atribuciones policiales para sus serenos, como portar armas y realizar detenciones, lo que los convertiría, de hecho, en policías locales.

¿LE GANAN LAS CALLES A LA POLICÍA?

Los serenazgos están ocupando de manera rápida un espacio que, tradicionalmente, le correspondía a la Policía. Hay diversas evidencias de ello. Veamos.

Primero, es verdad que la presencia de los serenazgos no es uniforme en toda la ciudad, pero también es verdad que esta institución ha dejado de ser patrimonio de los distritos más acomodados. El ejemplo de los serenazgos se está extendiendo rápidamente en todos los distritos. Lo que en un momento pudo parecer una respuesta momentánea y exclusiva de los estratos altos, planteada como una alternativa a las dificultades que el terrorismo representó para la presencia policial, se ha convertido en un fenómeno permanente y crecientemente demandado en todos los sectores sociales y a lo largo y ancho del país, tanto en ciudades grandes como pequeñas. Los serenazgos están aquí para quedarse y son un componente importante de la arquitectura institucional de la seguridad ciudadana. Hay diversos indicadores de esto: su avance normativo, la expansión de la inversión municipal y su incorporación definitiva a la estructura de los gobiernos locales.

Segundo, su creciente legitimidad social, que se traduce principalmente en la mayor demanda ciudadana por sus servicios. Si al principio los serenazgos contribuyeron a los esfuerzos de los alcaldes por recuperar las calles y la autoridad en sus distritos, poco a poco se fueron transformando en un auténtico servicio ciudadano, que atiende las 24 horas del día, usualmente por teléfono. Hoy día son requeridos para una gama muy amplia de intervenciones, desde las referidas a problemas de convivencia —como, por ejemplo, los ruidos molestos, el consumo de alcohol y drogas en la vía pública, la prostitución y las riñas— hasta las asociadas con la actividad criminal, tales como la microcomercialización de drogas y todo tipo de delitos patrimoniales, que incluyen desde robos al paso y de autopartes hasta robos de vehículos y en viviendas. Entre estos extremos, existe un conjunto de pedidos de intervención ante hechos que pueden o no ser delitos, que comprenden la presencia

de sospechosos, los accidentes de tránsito, y la violencia familiar y juvenil. En muchos casos, el serenazgo atiende el pedido directamente, mientras que en otros, cuando es necesaria la presencia policial, se encarga de viabilizarla, cumpliendo así el papel de intermediario entre el ciudadano y la Policía.

Esta legitimidad se ve corroborada por las encuestas de opinión pública, que dan cuenta de una mejora gradual y sostenida de la aprobación que los ciudadanos dan a los servicios de serenazgo, tanto en términos absolutos como en términos comparativos con la Policía Nacional. Hace tan solo unos años, esta obtenía una mejor calificación que los serenazos, mientras que ahora tal situación se ha revertido.

Tercero, la ocupación de las calles propiamente dicha. Da cuenta de ello el rápido crecimiento del número de serenos, de sus medios de transporte y de la inversión municipal, temas que han sido presentados en los apartados precedentes. En los distritos donde los serenazos están más consolidados, su presencia en los espacios públicos es mucho mayor que la de la Policía. A los policías se los ve sobre todo realizando labores de vigilancia de punto fijo en bancos, centros comerciales, y establecimientos públicos y privados de todo tipo. Por lo general, estas labores forman parte del servicio que los efectivos brindan a terceros en sus días de descanso, y no del servicio público policial. Quienes realizan estas labores de vigilancia no suelen contar con una radio ni actúan como parte de un plan de despliegue institucional, y tampoco son supervisados en el desempeño de sus funciones; simplemente, cumplen la labor de un vigilante privado cualquiera, aunque para ello hagan uso de su uniforme. Distinto es el caso de los serenos, quienes —desplegándose a pie, en bicicleta o en motocicleta— cumplen un plan de patrullaje supervisado por sus superiores, con quienes se encuentran en permanente comunicación.

En lo que se refiere al patrullaje vehicular, ocurre algo parecido. Las unidades del serenazgo son mucho más visibles que las de la Policía, se las ve constantemente desplazándose y se encuentran en contacto permanente con su centro de operaciones. Las unidades policiales, en cambio, son menos visibles, especialmente por las noches; y cuando se las ve, por lo general se encuentran estacionadas, con el pretexto de que no cuentan con combustible.

En resumen, la presencia de los serenazgos es cada vez más visible y su ocupación de las calles, más organizada, por cuanto cuentan con centros de comunicación, observatorios del delito y tecnología de punta, recursos de los que carece la Policía. Más importante aún, esas ventajas les facilitan a los serenos una relación muy fluida con los vecinos.

¿CUÁLES SON LAS RAZONES DE SU ÉXITO?

El protagonismo municipal en seguridad ciudadana es una expresión del fortalecimiento de los gobiernos locales dentro de la estructura del Estado, que representa una suerte de revolución espontánea y silenciosa que viene socavando las bases del viejo Estado centralista. Es verdad que, muy temprano, la Constitución de 1993 reconoció que los municipios jugaban un papel en la seguridad ciudadana, pero lo hizo después de que hubieran surgido los primeros serenazgos. Hay que tener en cuenta que este reconocimiento no definió los alcances de los serenazgos ni estableció su interacción con la Policía. Son los vecinos quienes pagan por el servicio, lo que explica su desigual distribución territorial. En las provincias y los distritos acomodados, la institución es robusta y se consolida día a día; en aquellos con escasos recursos, esta no existe o es todavía muy endeble. No cabe duda, sin embargo, de que los serenazgos han representado una respuesta novedosa y eficaz a la inadecuación del viejo Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la seguridad.

El secreto de su éxito no reside tanto en los recursos invertidos —aunque estos son muy significativos— ni en el uso de las más avanzadas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, sino principalmente en su concepción del servicio público, que tiene tres componentes.

El primero es la idea de que la seguridad es un servicio que debe responder a los requerimientos ciudadanos. Son los vecinos y sus necesidades los que definen la organización, estructura y características de los serenazgos. Esta lógica se ve fortalecida por el hecho de que los vecinos son su principal fuente de información y de financiamiento. Además, son los ciudadanos quienes, con su voto, deciden cada cuatro años quién es el alcalde o la alcaldesa, máximo responsable del servicio. Pueden, asimismo, después del primer año, solicitar la revocatoria de su mandato.

El segundo, que se colige del anterior, es que el uso de los recursos de los serenazgos debe ser adecuadamente controlado y supervisado, y que su manejo tiene que ser lo más transparente posible, por cuanto estos fondos no pertenecen ni al alcalde ni al municipio, sino a los vecinos, quienes los sostienen con sus arbitrios trimestrales. Por esta razón, una pieza fundamental del servicio son los centros de informaciones y comunicaciones, desde donde se dirige y supervisa el despliegue de los serenos en tiempo real y, simultáneamente, se reciben las quejas del público.

El tercer componente es la descentralización en la prestación del servicio, pues es desde el ámbito local que se atiende mejor el requerimiento ciudadano y se enfrentan con mayor efectividad las modalidades criminales, que varían de acuerdo con cada entorno. Esto permite facilitar el acceso del ciudadano al servicio a través de todos los medios posibles, y maximizar la rapidez de la respuesta.

La concepción tradicional del servicio de seguridad —que se encarna en la Policía y frente a la cual irrumpen los serenazgos— es antagónica frente a la descrita, porque el servicio policial tiene como principal objetivo responder a las necesidades de orden y control del gobierno central, responsable del orden interno y la seguridad pública. Si se pusiera en la balanza el cumplimiento de este objetivo, por un lado, y el servicio ciudadano, por el otro, terminaría ganando el primero como razón de ser institucional, lo que determina su organización, estructura y características. La lógica del control y el orden social, asociados al gobierno central, es de naturaleza nacional y, por tanto, está reñida con la lógica local que inspira a los serenazgos. De ahí las dificultades de la Policía para propender a su descentralización funcional y las resistencias a someter a sus mandos locales a la dirección de las autoridades municipales.

En lo referido a la calidad del servicio policial, la falta de transparencia y de mecanismos de control ciudadano son tanto la consecuencia de la lógica descrita —cómo permitir que quien debe ser controlado tenga facultades de control— como del atraso tecnológico, la desidia institucional y la corrupción imperante. Frente a la sofisticación informática y comunicacional de los serenazgos, contamos con comisarías que ni siquiera contestan el teléfono, y que si lo hacen, la mayoría de las veces se excusan de atender

las demandas ciudadanas por carecer de los recursos humanos y materiales necesarios.

La mejor demostración de que el avance de los serenazgos y el retroceso de la Policía no se explican principalmente por razones económicas, sino doctrinarias y organizativas, es que la inversión municipal en los primeros representa solo el 9% del total del presupuesto del Ministerio del Interior. En lo que se refiere al número de efectivos, ocurre algo parecido: los serenazgos representan únicamente el 16% del total de efectivos policiales.

El progresivo fortalecimiento de los serenazgos y su relativo éxito no dejan de ser paradójicos, porque se trata de un sistema de vigilancia sin atribuciones policiales, que adolece de grandes debilidades en la formación y capacitación de sus integrantes. En este punto, surge inevitablemente una pregunta: ¿por qué los municipios no invierten esos mismos recursos en equipar y fortalecer a la Policía? En Colombia, sobre todo en Bogotá, el aporte municipal y empresarial en seguridad ciudadana se destina enteramente a la Policía. Quizá esto se debe a que, a diferencia de lo que sucede en el Perú, la Policía colombiana, por un lado, se ha esforzado por descentralizar sus recursos y acercarse al ciudadano, y por otro, ha establecido prácticas de rendición de cuentas sobre los recursos aportados (Costa 2007: 55-ss.).

¿QUÉ OTROS SERVICIOS DE SEGURIDAD BRINDAN LOS MUNICIPIOS?

El creciente protagonismo municipal no se limita a la creación de los serenazgos. En parte, como ha quedado dicho, su surgimiento estuvo relacionado con la necesidad de los alcaldes de contar con un instrumento de autoridad propio, que les permitiera recuperar las calles y los espacios públicos. Esta recuperación se ha traducido en el embellecimiento de parques y plazas, en el incremento de las áreas verdes y en nuevas inversiones, todo lo cual ha contribuido indirectamente a mejorar la seguridad en las principales ciudades del país.

Los municipios se han involucrado gradualmente en el establecimiento de programas de prevención de la violencia. El primero fue el de las Defensorías de Niños y Adolescentes, que surgieron a inicios de la década de 1990 para recibir denuncias de abusos y atender a las víctimas. Sobre la

base de esta experiencia exitosa, los municipios deberían ampliar su oferta institucional para atender a las víctimas de la violencia familiar y de género, a efectos de que en cada provincia y en cada uno de los distritos de las grandes ciudades se instalen los siguientes servicios: un módulo de atención a la mujer víctima, que cuente con ambientes privados y personal especialmente capacitado; una casa-refugio; una red de mujeres que ayudan a otras mujeres a salir de la violencia; y por último, un servicio de tratamiento psicológico para los agresores (Costa y Romero 2010a: 128).

Frente a la emergencia de las pandillas, los municipios también han respondido —aunque de manera desigual— con programas de recuperación, rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros, así como con programas recreativos, deportivos y culturales, e incluso con la creación de casas de la juventud. La más exitosa de estas experiencias es el programa ¡Habla Choche! de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres en Lima (Costa, Romero y Moscoso 2011). Por otra parte, sería ideal que por lo menos en la comisaría principal de cada provincia y de cada distrito de las grandes ciudades —especialmente de aquellos con problemas de violencia juvenil— se estableciera un módulo especializado de atención a adolescentes infractores con personal capacitado, tal como lo ha hecho la comisaría La Corporación en el distrito limeño de El Agustino. La inversión requerida para instalar el módulo podría ser financiada por los propios municipios. Ahí donde ello ocurra, el Ministerio Público debería estar presente con un fiscal de familia y un equipo multidisciplinario, con el propósito de hacer posible la justicia restaurativa, aplicando la remisión en los casos que corresponda (Costa y Romero 2010a: 129).

Otra iniciativa interesante ha sido la de trabajar con las comunidades educativas para promover la organización y la participación de los estudiantes a través de los municipios escolares (Costa, Yépez y Romero 2008: 23-24). Los municipios con mayores problemas de violencia juvenil podrían replicar en las instituciones educativas públicas el programa Escuelas para la Vida, que comprende formación en habilidades para la vida, autoestima, desarrollo de talentos y emprendedurismo.

Los municipios, y sobre todo la Policía, han hecho un excelente trabajo de prevención comunitaria, organizando a la población para la seguridad

ciudadana. Un desafío importante es evitar la duplicación de esfuerzos y los conflictos entre las juntas vecinales promovidas por cada uno de ellos. Los municipios pueden ayudar a equipar las juntas para su rápida y fluida comunicación con las comisarías y los serenazgos, de modo que funcionen como un efectivo sistema de alerta comunal. Con este fin, pueden proveerlas de alarmas, pitos, linternas, chalecos, equipos de comunicación, bicicletas e, incluso, motos. Los municipios también podrían complementar esta red ciudadana con los vigilantes privados, taxistas y mototaxistas, comerciantes, comunidad educativa y trabajadores municipales, así como establecer un registro de las personas naturales y jurídicas que brindan servicios de vigilancia privada (Costa y Romero 2010a: 130-131).

Hay muchas otras tareas de prevención, rehabilitación y reinserción social, así como de asistencia a las víctimas, en las que el papel de los municipios resulta central. Es el caso del tratamiento de adicciones, tanto de las drogas ilegales como del alcohol y el tabaco. Los municipios deben convertirse en el aliado natural del ente rector de las políticas de prevención del consumo de drogas a nivel nacional. En coordinación con el Ministerio de Justicia, los municipios deberían implementar programas de ejecución de penas alternativas a la privación de libertad, como prestación de servicios a la comunidad. Podrían, además, contar con programas de asistencia pospenitenciaria para facilitar la reinserción al mercado laboral de las personas liberadas, y colaborar con el Poder Judicial y los ministerios del Interior y de Justicia en establecer en las principales comisarías del país juzgados de paz letrado capaces de agilizar el procesamiento de las faltas. Estratégicamente, los municipios deberían promover el establecimiento de casas de la seguridad y la justicia, que integren los distintos servicios de seguridad ciudadana (Costa y Romero 2010a: 131).

La responsabilidad de mayor envergadura que asumen los municipios en el tema de seguridad ciudadana es la que recae en los alcaldes, en tanto son presidentes de los comités provinciales y distritales, que constituyen la base del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, creado en febrero del 2003. Los comités están integrados por las principales instituciones públicas encargadas de la prevención y la persecución del delito, así como por representantes de la ciudadanía y de otras instituciones capaces de colabo-

rar en este esfuerzo. Los comités asumen la tarea de preparar anualmente el plan de seguridad ciudadana, sobre la base de un diagnóstico previo de los problemas y desafíos identificados, así como de darle seguimiento y evaluarlo regularmente. Los comités son, pues, no solo un espacio de coordinación institucional, sino la máxima autoridad de decisión en seguridad ciudadana a nivel local, y corresponde a los alcaldes dirigirlos.

Como quiera que el protagonismo municipal en seguridad ciudadana es relativamente reciente —en el mejor de los casos, no tiene más de 20 años—, es preciso explicitar las múltiples funciones y responsabilidades que los municipios podrían asumir en esta materia. Con ese fin, Ciudad Nuestra ha hecho llegar al Congreso de la República un proyecto de ley que precisa las atribuciones municipales en el funcionamiento de los comités de seguridad ciudadana, define los alcances del servicio de serenazgo y establece responsabilidades en la gestión de la información delictiva, la prevención social y comunitaria, la rehabilitación y reinserción social de los infractores, y la asistencia y protección a las víctimas de la violencia y el delito.²

Explicitar estas funciones es necesario, pero insuficiente para lograr que los municipios se conviertan en un instrumento más eficaz en la seguridad ciudadana. Se requiere, por parte del gobierno central, una definición de la política nacional de prevención que se plasme en el ámbito local a través de los municipios. Ello requiere, cuando menos, tres componentes: la definición del tipo de intervenciones que es posible llevar a cabo, el desarrollo de capacidades locales y el financiamiento de esas iniciativas locales. Desarrollar estos componentes es una responsabilidad del gobierno central, en coordinación con los municipios. Algunos de los posibles ámbitos de intervención preventiva podrían ser el consumo de alcohol y drogas, la violencia familiar y de género, la violencia juvenil, el uso de armas y la deserción escolar, así como el fortalecimiento de los serenazgos en los distritos con menores recursos y más alta incidencia delictiva, y la promoción de una cultura de paz y tolerancia, entre otros.

¿A DÓNDE VAMOS?

Aunque el fortalecimiento de los serenazgos ha contribuido a mejorar la prevención de la violencia y el delito, ellos solos, con las atribuciones

actuales, no se pueden hacer cargo de la seguridad ciudadana. Hay quienes, por este motivo, plantean ampliar sus atribuciones para convertirlos en policías locales, con capacidad de aplicar la ley e investigar las faltas y algunos delitos. Otros propugnan su absorción por la Policía Nacional, pues, desde este punto de vista, aunque los serenazgos cuentan con valiosos recursos tecnológicos y logísticos, constituyen una anomalía que solo duplica las funciones policiales. En el medio se ubican quienes promueven los esfuerzos para integrar de la mejor manera los recursos de ambas instituciones, a fin de hacer más eficiente la respuesta frente al crimen. Analicemos cada una de estas alternativas.

Existen argumentos válidos para otorgar atribuciones policiales a los serenazgos. Estos han venido desarrollando un buen trabajo, pero para incrementar su efectividad se requeriría que sus miembros porten y usen armas de fuego, tengan capacidad de investigación criminal y cuenten con la facultad de aplicar la ley, lo que incluye detener a quien la infringe. Para los defensores de esta postura, la falta de efectividad de los serenazgos se explica, única y exclusivamente, porque no cuentan con estas atribuciones. Pero quienes piensan así olvidan las verdaderas carencias de este servicio, sobre todo en lo que se refiere a la selección y formación de su personal. Desde esta óptica, las policías locales así constituidas complementarían las funciones de la Policía, como ocurre, por ejemplo, en España y el Brasil. Pero para que este modelo funcione, se deben delimitar claramente las funciones de cada instancia, y establecerse adecuados mecanismos de integración operativa. La principal opción sería que las policías locales se constituyeran sobre la base de los actuales serenazgos, lo que significaría que su cobertura territorial se limitaría a aquellos distritos que cuentan con este servicio. La responsabilidad de su financiamiento recaería en los municipios. Este modelo obligaría a la Policía Nacional a redefinir sus funciones y a concentrarlas en el mantenimiento del orden público y la investigación criminal de mediana y gran envergadura.

Esta propuesta ha enfrentado varios cuestionamientos (Basombrío 2004 y Rospigliosi 2004). Primero, socavaría las bases del Estado unitario, al otorgar poder de fuego a autoridades locales que podrían, eventualmente, terminar enfrentadas al gobierno central, responsable del orden y la se-

guridad pública. En el Perú, son frecuentes los movimientos de protesta social contra el gobierno central o los gobiernos regionales, o entre gobiernos regionales y locales; estos movimientos, encabezados por las propias autoridades, suelen bloquear carreteras y, algunas veces, terminan en enfrentamientos con la Policía. En tales circunstancias, el peligro de que las autoridades recurran a sus policías locales para respaldar la protesta social y enfrentar a la Policía no es menor. Segundo, consolidaría un esquema de seguridad inequitativo. Tercero, atentaría contra la eficiencia en la lucha contra la criminalidad, al fragmentar a las instituciones responsables de la seguridad y hacerlas más vulnerables a la penetración del crimen organizado, como ha ocurrido con muchas de las policías municipales en México (García 2006).

En el otro extremo se ubican quienes quisieran ver a los serenazgos absorbidos por la Policía. La lógica es que, en la medida en que estos duplican funciones policiales, qué mejor que traspasar a la Policía los medios logísticos y tecnológicos con que cuentan los municipios, para que esta pueda ser más eficiente. Sin embargo, las dificultades de tal absorción son obvias. Ni los alcaldes ni los vecinos confían en el uso que la Policía haría de estos recursos. Fue precisamente esa desconfianza la que impidió que, desde un primer momento, los municipios invirtieran en el fortalecimiento de la Policía en lugar de crear sus propios cuerpos de patrullaje. Dos décadas después, no existe evidencia de que esta actitud haya cambiado. En los pocos casos en los que algunos alcaldes pusieron en manos de la Policía los recursos de sus serenazgos, la experiencia fracasó estrepitosamente por su mala gestión. Como los serenazgos se mantienen con los aportes de los vecinos, es posible imaginar que si se decreta unilateralmente su absorción por la Policía, los vecinos dejarían de pagar sus arbitrios por seguridad ciudadana.

En el corto plazo, ni la transformación de los serenazgos en policías locales ni su absorción por la Policía están en la agenda pública. Lo que sí está es la integración de esfuerzos de ambas instituciones, a través de una mejor cooperación policial con los municipios, como lo manda la Constitución de 1993. Esta integración debe concretarse en el marco de los comités de seguridad ciudadana, cuya autoridad máxima es el alcalde (Costa, Briceño y Romero 2008: 100). La integración de su trabajo con la Policía no cons-

tituye el único desafío de los serenazgos. Como ha quedado demostrado, los desafíos de su profesionalización son mayúsculos, especialmente en la selección y formación de sus miembros. Otros desafíos son la integración entre los serenazgos distritales de las ciudades y la reducción de las inequidades entre ellos.

El modelo peruano de municipalización de facto de la seguridad ciudadana se ha desarrollado en los últimos 20 años de manera casi espontánea, por iniciativa de los municipios, sin conducción del gobierno central, para suplir las deficiencias del servicio policial ofrecido por este. El particular régimen laboral de la Policía, que permite que sus efectivos trabajen para terceros en sus días de descanso o de vacaciones, ha favorecido el crecimiento de los serenazgos, que pueden contar, así, con la autoridad policial que le ofrecen los efectivos contratados.

Es difícil imaginar que los ingredientes que permitieron el surgimiento y el desarrollo de esta nueva institución municipal se encuentren presentes en otros países con estructura estatal unitaria, como el Perú. No es el caso de los países federales, que además de contar con policías federales y estatales, cuentan con policías municipales, algunas de ellas muy antiguas. Incluso, en los Estados federales no parece haber consenso sobre la bondad de contar con policías municipales. Mientras que en Brasil estas se desarrollan y consolidan, complementando la labor de las policías estatales y federales (Misse e Bretas 2010), en México —donde las policías municipales han sido presa fácil del crimen organizado— su absorción por las policías preventivas estatales ha sido exigida por el gobierno del presidente Calderón, aunque hasta el momento no se ha logrado por la resistencia de los alcaldes a renunciar a poderes ya adquiridos.

Entre los Estados unitarios de la región, la experiencia peruana es única, aunque en algunos países hay señales de que los municipios buscan responder a la demanda ciudadana por seguridad a través de la creación de cuerpos de vigilancia municipal parecidos a los serenazgos. Es el caso de Chile, donde muchas comunas de Santiago —tanto acomodadas como populares— cuentan con servicios no armados de patrullaje para la prevención del delito y la atención de emergencias, organizados alrededor de una central de informaciones que está a disposición del público las 24 horas

del día. Estas funciones están explicitadas en la Ley de Municipalidades. A diferencia del caso peruano, estos servicios municipales no parecen amenazar el monopolio de Carabineros sobre la prevención, aunque el público recurre a ellos con creciente frecuencia.

En el caso de San Salvador, el municipio cuenta con un cuerpo de agentes metropolitanos en el que han quedado subsumidas las antiguas funciones de policía municipal —que ejercía desde fines del siglo XIX— con las del resguardo del orden y la seguridad de los espacios públicos, el cuidado del patrimonio municipal, y la prevención y disuasión del delito.

La principal lección de la experiencia peruana es que el municipio constituye el espacio ideal desde el que debe organizarse la seguridad ciudadana. Que hacer esto requiera o no un servicio municipal autónomo —como los serenazgos— dependerá de la capacidad y flexibilidad de las Policías nacionales para interactuar con los municipios y adecuar el servicio que brindan a las necesidades de atención de las comunidades locales. Este será uno de los grandes desafíos de las Policías para los próximos años.

NOTAS

1. Ciudad Nuestra ha hecho llegar al Congreso de la República un proyecto de desarrollo del artículo 197 de la Constitución, que, entre otras medidas, adecúa las jurisdicciones policiales a las políticas, regula los planes integrados de prevención, y permite la participación de los alcaldes en la selección, evaluación y remoción de los jefes policiales. Acompañado de otros, el proyecto de ley forma parte del libro *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer desde el Congreso?*

2. Este proyecto de ley también forma parte del libro *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer desde el Congreso?*

BIBLIOGRAFÍA

Basombrío, Carlos (2004). «¿Municipalizar la Policía? Siete razones para oponerse». En Carlos Basombrío, Gino Costa y otros. *Manejo y gestión del orden y la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, pp. 34-37.

Costa, Gino (2007). *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Costa, Gino y Carlos Romero (2011a). *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer desde el Congreso?* Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino y Carlos Romero (2011b). *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer?* Lima: Ciudad Nuestra.

Perú: Serenazgos. La municipalización de facto de la seguridad ciudadana, ¿modelo viable?

Costa, Gino y Carlos Romero (2010a). *Inseguridad ciudadana en Lima. ¿Qué hacer?* Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino y Carlos Romero (2010b). *Los serenazgos en Lima. ¿Le ganan las calles a la Policía?* Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino; Carlos Romero y Rocío Moscoso (2011). *Quién la hace en seguridad ciudadana 2010-2011*. Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino; Enrique Yépez y Carlos Romero (2008). *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*. Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino; Juan Briceño y Carlos Romero (2008). *La Policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra.

García Luna, Genaro (2006). *Contra el crimen ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México*. México D.F.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2011). *Registro Nacional de Municipalidades 2010*. Lima.

Misse, Michel e Marcos Luiz Bretas (organizadores) (2010). *As guardas municipais no Brasil. Diagnóstico das transformações em curso*. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos da Cidadania e Violência Urbana, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, e Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Rospigliosi, Fernando (2004). «¿Serenazgo solución?». En Carlos Basombrio, Gino Costa y otros. *Manejo y gestión del orden y la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, pp. 38-40.

Yépez, Enrique (2004). *Seguridad ciudadana. Catorce lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

NICARAGUA: UNA EXCEPCIÓN EN LA SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA

ELVIRA CUADRA LIRA

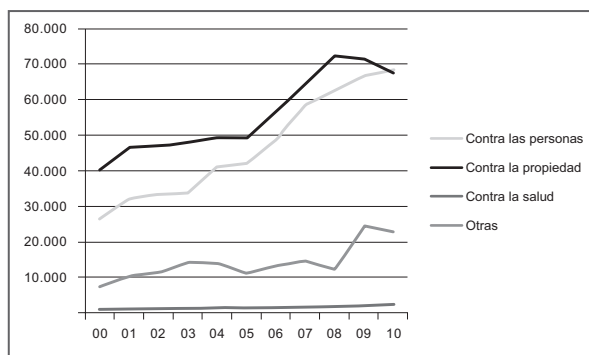
Durante los últimos años, el caso de Nicaragua ha suscitado la curiosidad de gobiernos, académicos, instituciones internacionales y otros actores debido a los índices favorables que presenta el país en materia de crimen y violencia respecto de sus vecinos en el norte de Centroamérica. Las autoridades han acuñado la frase de que Nicaragua es el país más seguro de la región. Ciertamente, los indicadores de violencia y criminalidad colocan al país entre los menos afectados en relación con los países del llamado “triángulo del norte”: Guatemala, El Salvador y Honduras. Los extranjeros que visitan el país admiran la tranquilidad con la que se pueden movilizar. Además, los ciudadanos ubican el tema de seguridad en tercer o cuarto lugar entre los principales problemas del país, a diferencia del resto de Centroamérica donde aparece en el primer lugar. Uno de los factores reconocido en la contención del delito y la criminalidad es el modelo policial, de carácter preventivo y asentado en una fuerte relación policía-comunidad.

Esta situación ha generado muchas interrogantes entre especialistas y académicos que buscan explicaciones, sin que hasta ahora se encuentren respuestas convincentes. Dos de las preguntas que gravitan son: ¿qué factores contribuyen a esta situación particular? y ¿cuánto tiempo se puede mantener considerando el desfavorable entorno regional, los cambios que se están produciendo en la evolución de los delitos dentro del país y la influencia de amenazas externas como el crimen organizado transnacional? Este ensayo intenta reflexionar alrededor de estas dos preguntas, proponiendo algunas hipótesis para comprender las particularidades de Nicaragua en materia de seguridad, crimen y violencia.

LAS CONDICIONES ACTUALES DE LA SEGURIDAD

De acuerdo con el análisis realizado por PNUD en 2011, Nicaragua se encuentra en un nivel de delincuencia medio, junto con Costa Rica y Panamá,¹ de manera que el país pertenece al grupo de países llamado “triángulo sur”, que gozan de indicadores más favorables en relación con el crimen y la violencia. Durante los últimos 10 años, el comportamiento de los delitos ha mantenido la tendencia de crecimiento de décadas anteriores. Las dos principales familias de delitos registrados por la policía: contra la propiedad y contra las personas, mantuvieron su curva ascendente.

Gráfico 1: Evolución de los delitos. 2000-2010



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas policiales.

Sin embargo, durante los últimos cinco años, el crimen y la violencia han presentado cambios importantes. La familia de delitos contra las personas tiene una tendencia de crecimiento tal que ha alcanzado a la curva de los delitos contra la propiedad, los que parecen haber disminuido durante los últimos tres años.² Otro cambio importante se ha producido en la “calidad” de los delitos, sobre todo en aquellos considerados de mayor impacto social como asesinatos, homicidios, lesiones, violaciones y robos con intimidación. Además, entre 2007 y 2010, ha emergido nuevamente la violencia política como una variable que ejerce influencia sobre la seguridad en general.

Los delitos de mayor impacto social

En Nicaragua, las autoridades policiales identifican un grupo de delitos denominados de “mayor impacto social” considerando los efectos que tienen sobre la sociedad; entre ellos están: los asesinatos, los homicidios y los delitos sexuales. También se incluye en este grupo el robo con intimidación, o asaltos.

Tabla 1: Tasa de delitos con mayor impacto social por 100.000 habitantes. 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Homicidios	9	10	10	12	12	13	14	13	13	13	13
Delitos sexuales	70	69	76	68	74	68	79	86	84	72	62
Lesiones	392	450	452	455	466	353	358	331	323	233	196
Robos	352	394	395	393	397	390	473	491	591	565	489
Robos con intimidación	69	87	84	88	88	95	104	122	177	194	174

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos policiales.

La tasa de homicidios por 100.000 habitantes se ha mantenido constante a nivel nacional durante los últimos cuatro años; sin embargo, análisis efectuados por la policía indican que hay localidades donde este indicador muestra un comportamiento crítico³ y en algunas localidades, se relaciona con actividades vinculadas al crimen organizado transnacional. A esa misma conclusión llegó el informe del PNUD de 2011,⁴ que encuentra tasas variables en diferentes zonas del país y, en algunas similares a las tasas más altas de la región.

Mientras tanto, entre las diferentes modalidades de robo, el tipo más peligroso es el llamado robo con intimidación, conocido en otros lugares como asaltos. La policía los considera entre los delitos de mayor impacto, y para la población son los que generan la mayor percepción de inseguridad. Este tipo de delitos no sólo ha incrementado en frecuencia durante los últimos años, también ha incrementado su peligrosidad. En 2008, por ejemplo, los robos con intimidación aumentaron en 47,4%. Además, incrementaron los asaltos en taxis y los llamados *secuestros express*, generando una marcada percepción de inseguridad entre la ciudadanía, especialmente en Managua, que concentra el 56% de las denuncias registradas en todo el país.⁵

Crimen organizado

En Nicaragua se presentan dos tipos de crimen organizado: a) expresiones locales, que toman la forma de grupos organizados para cometer delitos comunes como robos y las pandillas juveniles, y b) expresiones del crimen organizado transnacional como el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, entre otros.

Con relación a las pandillas juveniles, el país presenta una situación diferente a la de otros países de la región, pues los grupos juveniles no han desarrollado estructuras criminales complejas y aunque se involucran en delitos, no están vinculados con delitos de mayor impacto social o con delitos complejos. Desafortunadamente, los últimos anuarios estadísticos de la Policía Nacional no reportan prácticamente ningún dato respecto a estos grupos y solamente se conoce lo que reportó el Informe del PNUD de 2009⁶, que indica que a 2006 en el país había 268 grupos o pandillas juveniles con 4.500 integrantes. Desde 2008, diversas organizaciones sociales que realizan acciones de prevención de la violencia con jóvenes han reportado que los integrantes de pandillas tienen más acceso a armas de fuego y se involucran más en delitos peligrosos; sin embargo, no hay evidencias claras al respecto.

De acuerdo a varios estudios,⁷ el tipo de crimen organizado que más amenaza al país es aquel vinculado a operaciones transnacionales, específicamente el narcotráfico. Tanto las autoridades como los investigadores especialistas en el tema coinciden en señalar que durante los últimos años ha habido cambios importantes en este tipo de actividad criminal. Los cambios consisten en: grupos con mayor organización y recursos; operaciones de mayor envergadura, especialmente relacionadas con el traslado y almacenamiento de grandes cargamentos de droga; penetración de grupos en ciertas localidades del país donde la presencia del Estado es débil; incremento de las actividades relacionadas con la venta y consumo interno de drogas.

Además, el país ha comenzado a jugar un papel diferente en las operaciones internacionales de narcotráfico y se ha transformado, de un simple corredor para el transporte de la droga a una estación de servicio para el almacenaje temporal, abastecimiento de combustible y otras operaciones logísticas de los carteles narcotraficantes.

Este tipo de crimen organizado conlleva cinco amenazas graves a la seguridad del país, a saber: a) el incremento de los homicidios y la violencia en general, especialmente bajo la forma del sicariato; b) el consumo local de droga, a fin de crear redes de consumidores entre los jóvenes para que protejan y colaboren con las actividades de traslado de los cargamentos; c) el estímulo y potenciación de otras formas de criminalidad organizada, como la trata de personas, la explotación sexual comercial, el turismo sexual y la pornografía infantil; d) la corrupción de las instituciones públicas y el lavado de activos. Por esa razón, la Policía ha dedicado grandes esfuerzos a operaciones contra el tráfico de drogas durante los últimos años. Según el último anuario publicado por la Policía Nacional en 2011,⁸ la cantidad de esas operaciones para los años 2009 y 2010, es la siguiente:

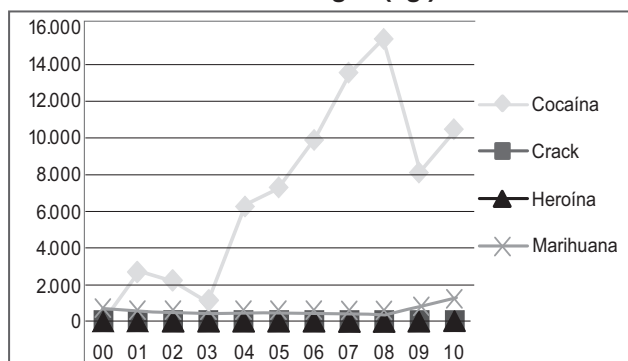
Tabla 2: Operaciones contra el tráfico de drogas. 2009-2010

	2009	2010
Tráfico internacional	64	71
Tráfico interno	2.380	2.390

Fuente: elaboración propia a partir de datos policiales.

En general, las incautaciones de drogas se han mantenido constantes durante la última década, a excepción de la cocaína, que incrementó sobre todo a partir de 2003 con un momento pico en el año 2008.

Gráfico 2: Incautaciones de drogas (kg.). 2000-2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos policiales.

Las acciones contra el narcotráfico le han valido un gran reconocimiento nacional e internacional a la Policía. Sin embargo, los ciudadanos tienen una valoración crítica del desempeño policial para combatir y controlar el consumo interno de drogas, que también se ha incrementado durante los últimos años.

Violencia contra mujeres, niños y niñas

Dos de los grupos que más sufren los efectos de la violencia son las mujeres y los niños. Del total de delitos reportados durante 2009 y 2010, las mujeres representaron el 47,7% y 48,9% de las víctimas, respectivamente. Mientras que los menores de edad representaron el 12,3% y el 11,3% de las víctimas para los mismos años.

Tabla 3: Comportamiento de los femicidios. 2004-2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Femicidios	37	65	38	45	78	79	89

Fuente: Datos de la Red de Mujeres contra la Violencia.

Los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar son los que más afectan a estos dos grupos. De acuerdo a los datos de la Policía Nacional, entre 2009 y 2010, las denuncias de delitos relacionados con violencia intrafamiliar aumentaron en 3,3%, mientras que los delitos sexuales disminuyeron en 5,9%. Otro dato indica que en 2010, el 49,3% de las víctimas de violación eran niñas y adolescentes mujeres entre 15 y 17 años de edad.

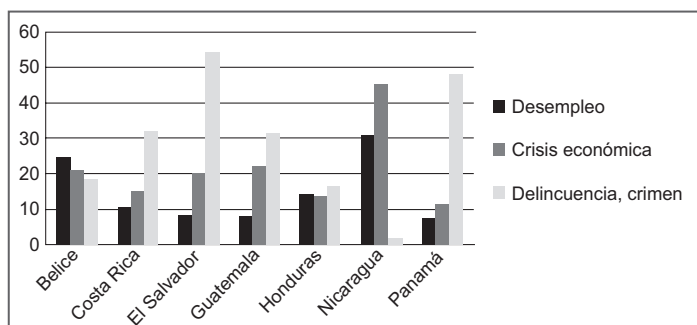
El resurgimiento de la violencia política

Desde 2007, los conflictos y la violencia política han resurgido como una variable de importancia en las condiciones de seguridad del país. Los principales actores de este tipo de acontecimientos de violencia son ciudadanos e integrantes de organizaciones sociales, simpatizantes y partidarios del gobierno, así como la policía. No existe un dato preciso de la cantidad de episodios violentos que se han producido entre 2007 y 2011; sin embargo, los reportes periodísticos y los informes elaborados por algunos centros independientes indican que los hechos de violencia más graves se han presentado durante las campañas electorales de 2008 y de 2011.

Las percepciones sobre la seguridad y la violencia

En la valoración de las condiciones de seguridad, las percepciones de los ciudadanos también son consideradas importantes. A diferencia de otros países centroamericanos, los nicaragüenses ubican el crimen y la violencia en el tercer o cuarto lugar de importancia entre los principales problemas del país.

Gráfico 3: Principales problemas según países. 2010



Fuente: elaboración propia sobre datos de LAPOP. 2010.

Sin embargo, otras encuestas de opinión realizadas en el país⁹ indican que esa percepción cambia en la medida en que el ciudadano valora las condiciones de seguridad en su entorno más cercano. Es decir, que los problemas de seguridad y la criminalidad adquieren mayor importancia en entornos cercanos como la localidad o el barrio y se encuentran asociados a factores como la cercanía de expendios de licores y drogas, la seguridad en las escuelas, entre otros.

Históricamente, la Policía ha gozado de la confianza de los ciudadanos, que la sitúan como la tercera o cuarta institución de mayor confianza con porcentajes superiores a 60%. Al mismo tiempo, tienen una valoración crítica de su desempeño en aspectos muy específicos de su labor, tales como la presencia en los barrios y la seguridad vial, entre otros.

LOS FACTORES DE LA SEGURIDAD

Las condiciones de la seguridad y el comportamiento de la violencia y la criminalidad en Nicaragua están, al parecer, relacionados con diversos factores históricos que incluyen, entre otros: la forma en que finalizó el conflicto bélico de los años ochenta; la institucionalidad del país en materia de seguridad; la promoción y el uso de mecanismos alternos para la resolución de conflictos; la promoción de una cultura de paz, la participación ciudadana y la densidad organizativa de los ciudadanos; y la influencia de fenómenos sociales como la migración.

Durante las últimas décadas la mayoría de estos factores se han relacionado estrechamente con la evolución del contexto sociopolítico del país. Por ello vale la pena revisar su comportamiento y las razones por las que se relacionan con las condiciones de seguridad del país.

El fin del conflicto, la transición y la pacificación

La transición política que comenzó en 1990 con la derrota electoral del gobierno revolucionario y la ascensión de un nuevo régimen político, marcó el fin del largo conflicto militar que había afligido al país durante la década de 1980. Ese acontecimiento marcó para siempre la historia del país y de la región centroamericana, no sólo por su importancia sino también porque ocurrió de forma diferente que en los casos de El Salvador y Guatemala.

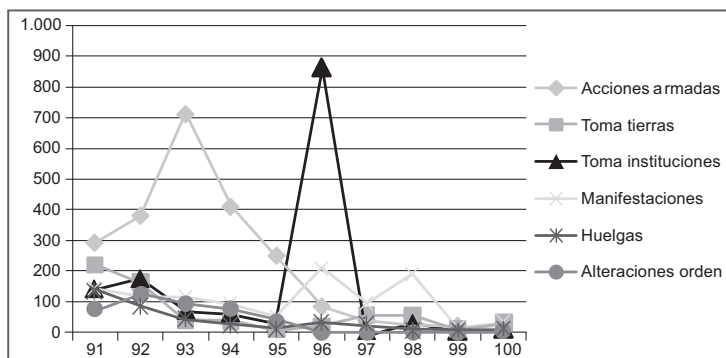
A diferencia de estos países donde los conflictos bélicos finalizaron con la firma de acuerdos de paz, en Nicaragua la transición y la pacificación tuvieron lugar a partir de un proceso electoral en el que la mayoría de los ciudadanos expresaron claramente su voluntad a través del voto. Esa voluntad expresada mayoritariamente en las urnas deslegitimó cualquier otra alternativa de finalización del conflicto bélico, desplazó a los actores militares y colocó en primer plano a los actores políticos como los protagonistas del cambio.

Durante los primeros años de la transición y la pacificación, el país vivió nuevas formas de violencia¹⁰ que se expresaron, sobre todo, en conflictos y violencia política,¹¹ y que tomaron la forma de manifestaciones masivas de protesta, toma de instituciones, huelgas, toma de tierras, rearme de ex combatientes y acciones armadas. La violencia política era la evidencia más cruda de los complejos procesos que vivía el país: la pacificación, la

construcción de la democracia y la profunda transformación del modelo económico. Esta se extendió durante toda la primera mitad de los años noventa y a partir de 1998 experimentó una disminución importante, aunque no cesó definitivamente.

Entre 1990¹² y 1997, los conflictos y la violencia polarizaron a la sociedad nicaragüense y el contexto degeneró rápidamente en masivos y generalizados conflictos que enfrentaron abiertamente a diferentes actores sociales con las fuerzas policiales y el ejército en manifestaciones públicas, toma de instituciones, toma de tierras, huelgas y acciones armadas en zonas rurales. Los conflictos políticos se generalizaron en todo el territorio nacional y la escala de violencia se elevó hasta producir enfrentamientos armados entre las fuerzas de la policía y los grupos irregulares armados.

Gráfico 4: Violencia política. 1991-2000



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas policiales.

Los momentos pico de ciertas expresiones de violencia política como las manifestaciones y la toma de instituciones coincide con acontecimientos importantes del proceso político del país como la campaña electoral y el cambio de gobierno de los años 1996-1997. Entre 1990 y 1997 los principales actores de estos acontecimientos¹³ fueron organizaciones de filiación sandinista que demandaban la permanencia de beneficios y “conquistas” de la revolución, además del mantenimiento de espacios de participación política a diferentes niveles territoriales; organizaciones gremiales y sindicales

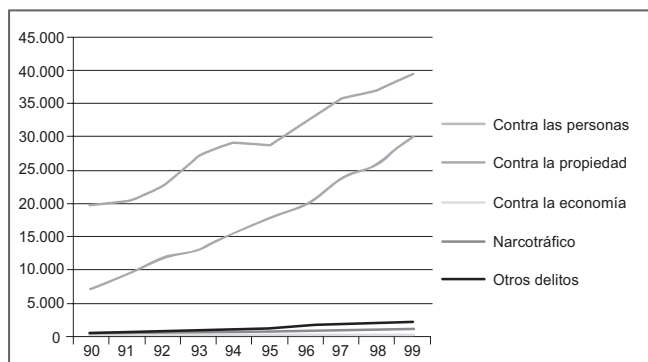
que demandaban seguridad laboral y salarios, así como participación en los procesos de privatización de propiedades estatales y participación en los espacios de concertación económica con el gobierno. También las organizaciones estudiantiles demandaban aumento del presupuesto universitario; las organizaciones campesinas demandaban seguridad jurídica sobre sus propiedades, tierras y créditos; y grandes grupos de ex combatientes de la Resistencia y el Ejército se alzaron en armas demandando seguridad, programas de reinserción económica y social, tierras y cumplimiento de los acuerdos de desmovilización firmados con el gobierno.¹⁴

Aunque las expresiones de conflicto se mantuvieron, la ola de violencia política se redujo sustancialmente entre 1997 y 2006, limitándose a episodios particulares como remanentes de la etapa anterior relacionados con la demanda de los estudiantes universitarios para obtener el porcentaje de presupuesto establecido por la ley, conflictos de propiedad y violencia electoral. También se redujeron sustancialmente las acciones armadas de grupos ex combatientes.¹⁵

La explosión de violencia política de los primeros años de la transición y la pacificación sirvieron como válvula de escape para canalizar la presión social y política que existía en el país. Contribuyeron, también, a reforzar el rechazo a la violencia entre la sociedad nicaragüense. En esa época, el refuerzo de la presencia y la autoridad policial en las zonas de conflicto y el desarme de enormes contingentes de ex combatientes¹⁶ favorecieron la disminución de la violencia política. Evitaron, además, que esa presión y descontento social se expresara en otras formas de violencia social¹⁷ como la delincuencia común y la criminalidad.

Efectivamente, las estadísticas de la violencia social expresada como criminalidad y delitos han presentado una tendencia general de crecimiento desde inicios de 1990, tal como lo registran las estadísticas policiales.¹⁸ Entre 1990 y 1999 los dos tipos de crímenes que mostraron las más altas tendencias de crecimiento fueron los delitos contra la propiedad y los delitos contra las personas.

Gráfico 5: Evolución de los delitos. 1990-1999



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas policiales.

Los delitos más frecuentes fueron las lesiones, los hurtos y los robos con fuerza; mientras que los delitos de mayor impacto social fueron: los asesinatos, los homicidios y los robos con intimidación.

Tabla 4: Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. 1992-1999

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
22	19	16	16	15	15	13	11

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas policiales.

Sin embargo, vale la pena notar que entre 1992 y 1999 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes disminuyó de 22 a 11, mostrando tasas anuales relativamente bajas, teniendo en cuenta la situación de violencia generalizada que vivió el país en esa época, especialmente durante el ciclo de rearme de los ex combatientes en la primera mitad de la década.

Creación de una institucionalidad para la seguridad

Otro factor que ha contribuido a las condiciones de seguridad del país, es la creación y el fortalecimiento de la institucionalidad vinculada con este tema. Al respecto se puede señalar que uno de sus hitos históricos está relacionado con el acuerdo para el traspaso de gobierno en 1990, conocido como “Protocolo de Transición”, que aseguró la permanencia del ejército

y la policía¹⁹ como las instituciones encargadas de la defensa y la seguridad ciudadana, respectivamente. A mediados de 1990, ambas instituciones, particularmente la Policía Nacional iniciaron un proceso de modernización y reforma que incluyó fortalecer y completar su marco jurídico, la reorganización institucional y la actualización profesional de sus recursos humanos.

Otro hito lo constituye la reforma y modernización de las demás instituciones que conforman el sistema de justicia penal del país, entre ellas: el Ministerio Público y la administración de justicia. Este proceso ha incluido la revisión, actualización y formulación de leyes en materia civil y penal; la reorganización del sistema de administración de justicia; la conformación del Ministerio Público; y la creación de unidades especializadas para enfrentar los delitos de crimen organizado en diferentes instituciones públicas.

El modelo de policía preventiva

En Nicaragua no se han formulado hasta ahora políticas públicas de seguridad. Durante el gobierno anterior se desarrollaron varias iniciativas pero no prosperaron. Las acciones desarrolladas, sobre todo desde la policía, son de carácter más preventivo que de mano dura, aun cuando entre las autoridades gubernamentales prevalece un enfoque tradicional y policial. Al enfoque policial se le ha denominado “Modelo de Policía Comunitaria Proactiva” y goza de reconocimiento internacional. Sin embargo, se encuentra limitado a su ámbito de acción y a la poca disponibilidad de recursos que la institución tiene.

Parte de ese modelo ha consistido en la creación de unidades especializadas para atender la violencia intrafamiliar y la violencia contra las mujeres. Estas unidades se conocen como Comisarías de la Mujer, la Niñez y la Adolescencia²⁰ y cuentan con equipos interdisciplinarios para atender a las víctimas de la violencia. Además, se creó la Dirección de Asuntos Juveniles, que atiende a los grupos de jóvenes en riesgo y a las pandillas.

Buena parte de la labor de estas descansa sobre la educación y la capacitación dirigida a la prevención del consumo de drogas y licor, la violencia doméstica y la educación vial. Otra parte importante lo constituyen los planes especiales, las operaciones para la incautación de armas ilícitas, las

operaciones contra el narcotráfico y los planes para garantizar la seguridad en el campo.

La línea de trabajo sobre la base de la relación policía-comunidad se inició hace muchos años y para ello se creó una red comunitaria denominada Comités de Prevención del Delito, integrada por 2.041 comités y 10.664 personas en todo el país hasta 2005. La función de estos comités era identificar prioridades junto con la policía y coordinar acciones puntuales de prevención en barrios y comunidades rurales. Desde 2007, el gobierno promovió la creación de los Consejos de Poder Ciudadano con personas encargadas de la seguridad ciudadana en cada uno de ellos, orientando a la policía a trabajar en coordinación con ellos y creando dos redes paralelas.

De acuerdo con las estadísticas policiales, la institución ha logrado mantener, e incluso disminuir, la tasa de variación de los delitos. De la misma forma ha logrado mantener e incrementar la efectividad policial durante los últimos dos años.

Tabla 5: Tasa de variación de delitos y efectividad policial. 2005 - 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa variación delitos	-4.5	15.7	15.7	11.0	6.6	1.9
Efectividad policial	51.9	47.9	45.7	33.0	54.3	59.2

Fuente: elaboración propia a partir de datos policiales.

Sin embargo, ese es uno de los grandes retos del modelo policial considerando la influencia y las nuevas amenazas a la seguridad regional, así como las tendencias nacionales en materia de criminalidad y violencia. Sobre todo porque el modelo no se ha acompañado con políticas sociales y de seguridad preventivas.

Reforma y modernización del sistema de justicia penal

Otro factor de influencia decisiva es el proceso de reforma y modernización del sistema de justicia penal del país, que incluye la actualización y formulación de leyes para la administración de justicia, la creación de nuevas instituciones y unidades especializadas para atender cierto tipo de problemas de seguridad y criminalidad; y la reorganización del sistema de administración de justicia.

En Nicaragua, este sistema está integrado por varias instituciones como: el Ministerio Público o Fiscalía, la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Gobernación a quien se subordinan la Policía Nacional y el Sistema Penitenciario, la Corte Suprema de Justicia, los juzgados y tribunales, la Defensoría Pública y el Instituto de Medicina Legal.

Muchas de estas instituciones nacieron hace poco a partir de la decisión de reorganizar y modernizar el sistema de justicia penal. Este proceso ha sido largo y ha involucrado acciones de diferente naturaleza que van desde completar y actualizar el marco jurídico legal del país con la aprobación de leyes y nuevos códigos,²¹ hasta crear y ampliar la infraestructura necesaria para la administración de justicia. La mayor carga de responsabilidad ha recaído sobre el poder judicial, que actualmente ejecuta un proceso enfocado en el acceso a la justicia y en la atención al usuario, el fortalecimiento de la gestión judicial, y los recursos humanos y comunicaciones. Algunas de sus principales acciones han sido crear condiciones de infraestructura para mejorar la prestación de los servicios de justicia, establecer un nuevo modelo de gestión de despachos judiciales y abrir la carrera judicial. Sin embargo, como en la mayoría de los países centroamericanos, la influencia de la variable política sobre el sistema de administración de justicia es uno de los principales retos de Nicaragua.

Promoción de una cultura de paz, participación y organización ciudadana

El tratamiento de muchos de los problemas de la seguridad en Nicaragua han sido una iniciativa de la sociedad civil desde inicios de la década de 1990 cuando cientos de promotores de paz contribuyeron decididamente a desarmar y desmovilizar a miles de ex combatientes que se habían rearmado, y facilitaron un ejemplar proceso de mediación de conflictos y reconciliación. Las organizaciones de sociedad civil han aportado a través de acciones de prevención, educación cívica y de cultura de paz, mediación de conflictos y atención a víctimas de la violencia. Existen cientos de organizaciones realizando esta labor en todo el país. Destacan cinco experiencias:

1. La Red de Promotores de Paz del Centro de Estudios Internacionales. Durante los largos años del conflicto bélico de la década de

1980 y durante la pacificación, muchas organizaciones de sociedad civil realizaron una extraordinaria labor de reconciliación de ex combatientes, mediación de conflictos, promoción y educación para la paz a partir del trabajo de redes de promotores voluntarios, sobre todo en las zonas rurales más alejadas. Actuaban como mediadores de conflictos y facilitadores, y provenían de las comisiones de paz creadas por las iglesias evangélicas y católicas durante la década de 1980, así como de organizaciones no gubernamentales.

2. Una de esas experiencias es la Red de Promotores de Paz del Centro de Estudios Internacionales (CEI),²² creada a inicios de los años noventa con ex combatientes del ejército y la Resistencia Nicaragüense, o “contra”. Al comienzo, los promotores realizaron numerosos talleres entre ex combatientes para fomentar la reconciliación, de tal manera que se disiparan las desconfianzas, odios y prejuicios que había entre ellos. Más adelante, permitió canalizar el descontento hacia el gobierno por el incumplimiento de los acuerdos a través de vías institucionalizadas y no violentas. De este esfuerzo nacieron muchas organizaciones locales de ex combatientes que promueven proyectos de reinserción económica, y otros participan como líderes y activistas comunitarios en procesos vinculados con el desarrollo de sus localidades.
3. El trabajo con jóvenes pandilleros realizado por el Centro de Prevención de la Violencia (CEPREV). En este ámbito, la experiencia del CEPREV es una de las más notables de las diferentes organizaciones que trabajan en la prevención de violencia con jóvenes en riesgo y jóvenes pandilleros. Utilizan una metodología propia y novedosa de acompañamiento cercano a los jóvenes pandilleros que ha tenido resultados exitosos al lograr la desmovilización de muchos de estos jóvenes y su reintegración a actividades sociales y económicas. Sin embargo, sus resultados son todavía bastante focalizados. Hoy promueven la constitución del Movimiento Jóvenes por la Paz, que reúne a jóvenes de la capital que han abandonado las pandillas.
3. La Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que trabaja con la Niñez y la Adolescencia (CODENI) agrupa a un número im-

portante de organizaciones que atienden diferentes problemáticas relacionadas con la niñez y la adolescencia a nivel nacional, especialmente cuando son víctimas de violencia y abusos. Uno de sus principales logros ha sido la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia y actualmente, han establecido un observatorio nacional para el seguimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Además, las diferentes organizaciones que la integran trabajan para atender el problema de las pandillas juveniles, los jóvenes transgresores y los problemas relacionados como la drogodependencia y el alcoholismo.

4. La Red de Mujeres contra la Violencia. En el país existen numerosas organizaciones de mujeres que atienden a mujeres víctimas de violencia. La Red se fundó en 1992 a partir de la preocupación de las organizaciones por contener esta situación. Está concebida como un espacio de coordinación, amplio y diverso que agrupa a más de 100 organizaciones de todo el país. La Red ha realizado campañas nacionales contra la violencia, capacitación y formación de promotoras y defensoras, un intenso trabajo de cabildeo e incidencia entre los diferentes poderes del Estado, especialmente la Asamblea Nacional, para la aprobación y ejecución de leyes en la materia, además de atención y acompañamiento a víctimas.
5. La labor de investigación sobre los problemas y el estado de la seguridad en Nicaragua. Esta tarea, ha sido realizada desde diferentes iniciativas y durante los últimos años ha sido asumida con mucha fuerza por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEEPP), que ha desarrollado un programa dirigido especialmente a generar estudios sistemáticos, acciones de incidencia, foros de debate y propuestas relacionadas con la seguridad ciudadana y sus problemas.

Otra experiencia notable y poco conocida es el uso de métodos alternativos de resolución de conflictos. Como ya se mencionó antes, esta práctica tiene sus orígenes en la labor voluntaria de numerosos facilitadores que durante los años ochenta y el periodo de pacificación realizaron la media-

ción de conflictos entre ex combatientes. El mecanismo resultó tan efectivo que el Estado decidió institucionalizarlo a través de una ley específica que regula el uso de la mediación como método de resolución de conflictos. También creó la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos para administrar los procesos de mediación y arbitraje; y estableció una red nacional de Facilitadores Judiciales Rurales integrada por voluntarios que auxilian a las autoridades judiciales y facilitan el acceso de las poblaciones rurales a la justicia.

Esta red está integrada por 2.670 facilitadores ubicados en 153 municipios del país.²³ Un aspecto novedoso en esta Red es la incorporación de la figura de los *whita* o jueces comunitarios pertenecientes a los diferentes grupos étnicos de la Costa Caribe del país (miskitos, creoles y mayagnas), que se rigen por sus formas propias y ancestrales de administración de justicia. Estas prácticas han sido reconocidas e institucionalizadas en la Ley Orgánica del Poder Judicial. En 2008 existían 117 *whita* en nueve municipios del país.

Entre 2003 y 2011 los facilitadores judiciales y *whita* atendieron 113.221 casos. De acuerdo a las declaraciones de un magistrado de la CSJ,²⁴ un caso resuelto por los facilitadores judiciales es 80 veces más barato que uno resuelto en un tribunal. Además afirmó que los facilitadores judiciales están estableciendo una “especie de cultura jurídica” que contribuyen a la prevención del delito en sus comunidades y municipios.

Tabla 6: Trámites y gestiones de facilitadores judiciales. 2003-2011

Tipo trámite	Total casos
Casos orientados	9.887
Casos remitidos a juzgados	21.571
Asesorías	35.801
Charlas	4.184
Gestiones	13.183
Mediaciones	29.120

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Servicio Nacional de Facilitadores.

Aunque la mediación tiene un efecto positivo en el acceso a la justicia sobre todo entre la población rural del país y es una experiencia que goza de reconocimiento, también presenta riesgos porque ha sido utilizada en el caso de violaciones o violencia intrafamiliar con desenlaces fatales posteriores.

LOS RETOS ACTUALES DE LA SEGURIDAD EN NICARAGUA

Aunque el país presenta una situación más favorable que sus vecinos centroamericanos en materia de seguridad, criminalidad y violencia, es evidente que el Estado y los ciudadanos deben prestar atención a este sector y tomar acciones urgentes si se quiere mantener esos indicadores de seguridad. Nicaragua no es un territorio aislado y tampoco está exento de las amenazas que sufre el resto de la región.

En ese sentido, uno de los principales retos del país es pensar los problemas relacionados con el crimen y la violencia desde una perspectiva regional y a partir de un enfoque de gestión democrática de la seguridad que privilegie la prevención, las acciones integrales y que atienda tanto los factores estructurales como los del entorno inmediato. Una de las principales acciones en esa dirección es el diseño de políticas preventivas para garantizar la seguridad de los ciudadanos en el corto plazo. Estas políticas deberían distribuir la responsabilidad de la seguridad entre las diferentes instituciones del sistema de justicia penal y no únicamente en las acciones policiales. Además, debería considerar a la seguridad como un eje de todas las políticas gubernamentales, especialmente las de carácter social, de manera tal que contribuyan efectivamente a desarrollar un enfoque y un sistema preventivo de la inseguridad, la violencia y la criminalidad.

Otro conjunto de acciones debería orientarse a la conformación de un sistema integrado de seguridad y justicia penal que incluya revisar y ajustar el modelo preventivo de la policía; fortalecer las capacidades de las demás instituciones del sistema, tales como el Ministerio Público y las unidades especializadas de combate al crimen organizado; mejorar las coordinaciones interinstitucionales a diferentes niveles a fin de ejecutar acciones coherentes y complementarias, además de facilitar el intercambio de información.

Mejorar el limitado acceso a la administración de justicia también es un reto fundamental para la seguridad. Este es un punto clave para la resolución de conflictos en un régimen democrático, además de permitir la protección de los derechos de ciudadanía y la seguridad jurídica. La falta de acceso a la justicia o a una justicia de calidad deficiente afecta directamente la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático y en el caso de Nicaragua la administración de justicia padece problemas graves reconocidos por el mismo poder judicial²⁵, tales como: falta de independencia y credibilidad del poder judicial a causa de las influencias políticas, falta de aplicación de la Ley de Carrera Judicial, falta de igualdad de los ciudadanos ante la ley por razones de influencias y/o capacidad económica, la descoordinación entre los diferentes actores del sistema (Policía Nacional, Ministerio Público, Defensoría Pública y Sistema Penitenciario), e insuficiencia de atención debido a la falta de recursos. Eso convierte a la administración de justicia en una institución altamente vulnerable y susceptible a la influencia de agentes externos como el crimen organizado.

Otro reto no menos importante es enfrentar la exclusión social y la desigualdad en la que viven grandes grupos de población, especialmente los jóvenes, que representan cerca de 49% de la población del país y que se encuentran seriamente limitados en sus oportunidades de inserción económica y social.²⁶ A esto hay que agregar la matriz cultural patriarcal y autoritaria que prevalece en la sociedad nicaragüense y que constituye un factor de inseguridad y violencia, en tanto reproduce valores, actitudes y comportamientos machistas, autoritarios, además de intolerancia social y política, especialmente en ciertos periodos políticos.

La atención de los factores del entorno cercano a las personas que ejercen influencia sobre las percepciones de inseguridad, las situaciones de violencia y las conductas delictivas también merecen atención especial. Algunos de los más importantes son:

- Expendios de droga y licor en los asentamientos urbanos. En la percepción de los ciudadanos, estos son los dos factores que más producen inseguridad, sobre todo cuando este tipo de expendios se encuentran en sitios cercanos a los centros escolares, pues atraen a los adolescentes y jóvenes, y se convierten fácilmente en focos delictivos.

- La proliferación y el uso de armas de fuego, particularmente de las que se encuentran en situación de ilegalidad. El país no contaba con una ley específica en la materia hasta 2005, aunque la policía sí tenía un sistema de registro y control bastante efectivo. La aplicación de la ley tuvo una reacción positiva de los ciudadanos.²⁷ La policía realiza constantemente operativos de decomiso y destrucción de armas ilegales. En general, la relación entre delitos y armas de fuego es baja, sin embargo, en el caso de los delitos de mayor impacto social como los asesinatos, homicidios y los robos con intimidación alcanza porcentajes por encima de 50%.²⁸ Un incentivo peligroso es la permisividad de las autoridades de gobierno frente a la fabricación, tenencia y uso de armas artesanales durante actividades políticas.²⁹ De acuerdo a varias organizaciones que trabajan en prevención de la violencia juvenil la presencia de armas de fuego en estos grupos se ha incrementado.
- Los grupos de jóvenes en riesgo y pandillas. Este es también uno de los factores que más inseguridad provoca entre las personas que habitan en los barrios populares y los asentamientos espontáneos de los centros urbanos. En realidad, la mayoría de los grupos juveniles en Nicaragua no llegan a constituir pandillas delictivas y tampoco se han vinculado con el crimen organizado, pero constituyen focos potenciales de delitos y producen temor entre los habitantes de sus barrios. Recientemente, la ciudadanía ha visto con preocupación el protagonismo de algunas pandillas y grupos juveniles en los acontecimientos de violencia política.³⁰
- La existencia de focos de conflicto en las zonas rurales. Este es un factor vinculado a tres problemas de carácter estructural: a) la poca o nula presencia estatal en territorios rurales; b) los históricos y nunca resueltos conflictos de propiedad y la presión de los colonos sobre la frontera agrícola y las tierras de las comunidades indígenas; y c) la incipiente presencia de grupos de crimen organizado en ciertas localidades pobres y marginadas del interior del país.
- El incremento del número de vehículos, vías inadecuadas, mala señalización y falta de observación de regulaciones de tránsito. Este es uno de los factores que más provoca inseguridad y costos humanos,

particularmente en la ciudad capital que es donde se concentra el mayor porcentaje de parque vehicular y la incidencia de accidentes de tránsito.

- El hacinamiento habitacional y falta de servicios básicos en centros urbanos son factores que incrementan el riesgo de delitos, especialmente los de índole sexual que afectan a los menores de edad.

Un factor de influencia positiva para mantener los niveles de seguridad en el país es la participación activa de diferentes actores en la búsqueda de soluciones y la prevención conjuntamente con las instituciones estatales. En el país se ha desarrollado una fortaleza en la investigación de temas relacionados con la violencia y la seguridad. Existen además buenas prácticas de participación ciudadana sobre todo a nivel local, y ciertamente la policía ha construido un vínculo con la comunidad. Sin embargo, el debate público sobre los temas relacionados con la seguridad no es abierto y las instituciones estatales son poco receptivas a la colaboración de las organizaciones sociales a excepción de ciertos temas en los cuales la policía, por ejemplo, no ha desarrollado sus capacidades como la violencia intrafamiliar y juvenil.

NOTAS

1. De acuerdo con este mismo estudio del PNUD en 2011, (PNUD 2011, 44), el nivel de delincuencia medio está dado por: presencia de delincuencia local y extraterritorial; afectaciones al patrimonio, la vida y la convivencia; algunas manifestaciones de corrupción pública y delincuencia organizada; relativa confianza en las instituciones; el Estado conserva eficacia frente al problema; tasa de homicidios por 100.000 habitantes entre 10 y 20; predominio de la delincuencia local y nacional; formas menos violentas de la delincuencia.

2. Algunos análisis atribuyen los cambios en el comportamiento estadístico de los delitos a los cambios en la tipificación de los mismos durante los últimos años, sobre todo desde la aprobación del nuevo Código Penal en 2007. Algunos hechos que antes eran considerado delitos, especialmente en la familia de delitos contra la propiedad, ahora son considerados “faltas policiales”. Ello ha provocado una reclasificación en el seguimiento de los mismos.

3. Un informe policial con datos de la Región Autónoma del Atlántico Sur indica que durante 2011 la tasa de homicidios por 100.000 habitantes fue 44. Para detalles, ver: León 2012.

4. PNUD 2011: 86-88.

5. Policía Nacional 2009.

6. PNUD 2009.

7. Al respecto se pueden ver los estudios de IEEPP: Meléndez, y otros 2010, Orozco 2010 y Orozco, *Delitos y drogas en Bluefields. Un diagnóstico de la seguridad ciudadana en la primera ciudad de la RAAS* 2011.

8. Policía Nacional 2011.

9. Ver, por ejemplo, las encuestas realizadas por M&R Consultores y las encuestas de seguridad ciudadana realizadas por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP.

10. Son bastante conocidas las tesis de la “transformación de la violencia” en las sociedades de posguerra. Dos textos relacionados con el tema, son: Zinecker 1999 y Rausch 2006.

11. La violencia política se refiere a manifestaciones de violencia realizadas por grupos organizados y que tienen como origen conflictos políticos no resueltos. Para mayores detalles, ver: Saldomando 1998.

12. En 1990, los episodios de violencia política tuvieron tal nivel de frecuencia que las autoridades no pudieron contabilizarlos. No existen registros policiales o del Ministerio del Trabajo sobre manifestaciones, huelgas, y demás actividades ocurridas en ese período.

13. Sobre los conflictos de la transición política nicaragüense, ver: Saldomando 1996; Cuadra 1998; Cuadra y Saldomando, 2000.

14. Análisis más detallados del rearme de ex combatientes en Nicaragua se pueden encontrar en: Daudelin 2002 y Martí i Puig 1997.

15. A partir de 1997, el gobierno decidió no reconocer las reivindicaciones sociales de estos grupos armados y optó por tratarlos como bandas de delincentes rurales. Los últimos grupos se desarmaron entre 2000 y 2001.

16. Se estima que en los momentos pico del ciclo de rearme de excombatientes, entre 1993 y 1995, la cantidad de hombres en armas alcanzó los 20.000, los que se fueron desmovilizando gradualmente mediante la firma de 52 acuerdos con el gobierno en un período de siete años. También se calcula que entre 1990 y 1997 el gobierno recuperó y destruyó 144.000 armas ligeras y pequeñas (Cuadra 2001).

17. De acuerdo con Saldomando (1998), la violencia social se refiere a aquellas manifestaciones de violencia cometidas de forma individual o por grupos organizados que transgreden el orden social, pero no cuestionan el orden político. Se relaciona estrechamente con la criminalidad.

18. Durante la década de 1990, la Policía Nacional agrupaba las estadísticas sobre delitos en categorías denominadas “familias”, en correspondencia con la tipificación de delitos establecida por el Código Penal. Las principales familias eran: a) contra las personas: asesinatos, diferentes tipos de homicidios, lesiones, violaciones y otros delitos sexuales; b) contra la propiedad: diferentes tipos de robos (con fuerza, con intimidación, con violencia), hurtos, estafas, abigeato, etcétera; c) contra la economía: actos de corrupción, evasión de impuestos, contrabando, etcétera; d) narcotráfico: todos aquellos relacionados con el expendio, distribución, tráfico y venta de narcóticos; e) delitos militares: cometidos por efectivos del ejército y de la misma Policía Nacional; y f) otras familias: agrupa delitos como atentar contra la autoridad, contra el estado civil de las personas, falsificación de documentos, falsificación de monedas, entre otros. En Nicaragua, el Código Penal vigente establece una diferencia entre el asesinato y el homicidio en tanto que el primero tiene el agravante de la premeditación y la saña, mientras que en el segundo, no.

19. En Nicaragua, las funciones de defensa y seguridad han estado separadas desde la década de 1980. La Policía fue fundada en 1979 y para 1990 contaba con un alto reconocimiento

ciudadano y un alto nivel de especialización entre sus oficiales.

20. Las Comisarías de la Mujer y la Niñez nacieron como una iniciativa de sociedad civil que fue retomada por la Policía Nacional. Gozan de gran prestigio a nivel nacional e internacional y han sido señaladas como experiencias modelos para otros países latinoamericanos. Hoy existen cerca de 40 comisarías en todo el país.

21. Durante los últimos cinco años se han aprobado algunas leyes importantes como el nuevo Código Procesal Penal y Código Penal, así como la Ley contra el Crimen Organizado y la ley que sanciona la violencia contra las mujeres. Además, se han creado unidades especializadas contra el crimen organizado en diferentes instituciones como el Ministerio Público y la Policía Nacional.

22. Aunque es una de las más antiguas y notable entre las diferentes redes de promoción de paz a nivel comunitario, lamentablemente, su experiencia ha sido poco documentada.

23. Servicio Nacional de Facilitadores. Presentación en *power point*. 2012.

24. Declaraciones del magistrado Marvin Aguilar, en el reportaje de Romero (2009).

25. Sobre este tema, ver: CSJ 2006, y Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad 2008.

26. Análisis detallados sobre la situación de los jóvenes en Nicaragua se pueden ver en: PNUD 2011, Montenegro y Cuadra 2001 y Cuadra y Zúñiga 2011.

27. De acuerdo a informes policiales, cuando la ley entró en vigencia los ciudadanos acudieron voluntariamente a entregar 1.622 armas restringidas y legalizar 37.901 nuevas armas. Los operativos de incautación de armas ilegales se realizan con regularidad y solamente en 2008, se decomisaron 1.906 armas de fuego de diferentes calibres y 53.325 artefactos piro-técnicos. Además, destruyeron 12.996 armas y 17.855 artefactos explosivos decomisados a personas que los poseían ilegalmente.

28. Esa tendencia se ha mantenido a lo largo del tiempo. Para detalles, ver: Cuadra (2004), PNUD (2011) y Policía Nacional (2011).

29. El 23 de setiembre de 2008, la Ministra de Gobernación declaró a los medios de comunicación que estos artefactos eran parte de la cultura popular, a pesar de que están prohibidos por la Ley de Armas vigente.

30. Sobre este tema se puede leer el artículo de Rocha (2008).

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Estudios para el Futuro (2007). *Primer Informe Centroamericano sobre Gobernabilidad Jurídica e Institucional*. San José: AEPF.

CSJ (2006). «La justicia en Nicaragua. Diagnóstico del Sistema de Justicia.» Corte Suprema de Justicia, Managua.

Cuadra, Elvira (2004). El trinomio del fuego: armas, leyes y cultura. Aportes desde la investigación. Managua: CEI.

Cuadra, Elvira (2001). «Proliferación y control de armas en Nicaragua.» En *El arsenal invisible. Armas livianas y seguridad ciudadana en la posguerra centroamericana*, de Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

- Cuadra, Elvira, y Angel Saldomando (2000). «Conflictos rurales en Nicaragua: las tierras de la discordia.» Managua: CEI.
- Cuadra, Elvira, y Leonor Zúñiga (2011). *Jóvenes y cultura política. La generación del 2000*. Managua: CINCO.
- Cuadra, Elvira et. al. (1998). *Orden social y gobernabilidad en Nicaragua*. Managua: CRIES, 1998.
- Daudelin, Jean (2002). *Agrarian structures, agrarian policies and violence in Central America and Southern Mexico*. Ottawa: The North-South Institute.
- León, Sergio (2012). «RAAS arriba de Guatemala.» *La Prensa*, 08 de febrero.
- Martí i Puig, Salvador (1997). *Nicaragua 1977-1996. La revolución enredada*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Meléndez, Javier, Roberto Orozco, Sergio Moya, y Miguel López (2010). *Una aproximación a la problemática de la criminalidad organizada en las comunidades del Caribe y de fronteras*. Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Managua: IEEPP.
- Montenegro, Sofía, y Elvira Cuadra (2001). *Jóvenes y cultura política en Nicaragua. La generación del 90*. Managua: Hispamer.
- Observatorio Nacional de la Democracia y la Gobernabilidad (2008). *Nicaragua: La democracia a la deriva. Primer informe nacional sobre la democracia y la gobernabilidad*. Managua: CINCO.
- Orozco, Roberto (2011). *Delitos y drogas en Bluefields. Un diagnóstico de la seguridad ciudadana en la primera ciudad de la RAAS*. Managua: IEEPP.
- Orozco, Roberto (2010). *Una mirada a las causas del delito en los distritos IV, V y VI de Managua*. Managua: IEEPP.
- PNUD (2009). *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. PNUD.
- PNUD (2011). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2011*. Las juventudes construyendo Nicaragua. Managua: PNUD.
- PNUD (2011). *Seguridad ciudadana 1998-2010. Nicaragua: riesgos, retos y oportunidades*. Managua: PNUD.
- Policía Nacional (2011). *Anuario estadístico 2010*. Managua: Policía Nacional.
- Policía Nacional (2009). «Informe de Gestión 2008. Presentado por la Primer Comisionada Aminta Granera, directora general de la PN a la XVIII Reunión de mandos policiales.» *Informe de Gestión 2008*, Policía Nacional, Managua.
- Rausch, Colette (2006). *Combating serious crimes in postconflict societies. A handbook for policy makers and practitioners*. Washington D.C.: United States Institute of Peace.
- Rocha, José Luis (2008). «La Mara 19, tras la huella de las pandillas políticas.» *Envío*, nº 321 (diciembre).
- Romero, Elizabeth (2009). «Una forma fácil y barata de hacer justicia.» *La Prensa*, (febrero).
- Saldomando, Angel (1996). *Nicaragua: con el futuro en juego*. Managua: CRIES.
- Saldomando, Angel (1998). «Nicaragua: los rostros de la violencia.» En *Violencia social en Centroamérica. Ensayos sobre gobernabilidad y seguridad ciudadana*, de CRIES. Managua: CRIES.

Zinecker, Heidrum (1999). «Transición incompleta y sociedad civil violenta.» En *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, de Peter Hengstenberg. Caracas: Nueva Sociedad.

CHILE: PASAR DE LA NARRATIVA A LA GESTIÓN EFECTIVA

LUCÍA DAMMERT

Los procesos democráticos han enfrentado diversas fases donde se han implementado procesos de reforma y reestructuración del Estado. Uno de los temas dejados de lado durante los años ochenta y noventa fue el área de la seguridad pública. Sin duda indispensables, las reformas del sector seguridad son necesarias para avanzar en procesos de mayor liderazgo civil, menor autonomía y efectividad de las políticas de seguridad pública. A pesar de su importancia, estas reformas se han instalado en la agenda “pendiente” de la mayoría de las democracias latinoamericanas por los niveles de conflictividad e inestabilidad que generan.

Chile ha sido considerado una excepción en la región debido al desarrollo de dos reformas especialmente conocidas y difundidas. Por un lado, la reforma del proceso penal y, por el otro, la creación de programas comunitarios desde la institución policial (Plan Cuadrante) y desde la ciudadanía (Programa Comuna Segura).

La capacidad de generar cambios institucionales y de diseño es evidente; sin embargo, no ha ido necesariamente de la mano de avances en la gestión e implementación de políticas que desarrollen estas propuestas.

En este sentido la experiencia de Chile ayuda a revisar la necesidad de vincular la práctica del diseño institucional y de políticas públicas con una gestión más eficiente. El vínculo, a pesar de ser evidente no ha sido estudiado con detenimiento en América Latina.

Múltiples ejemplos muestran la necesidad a la que se han visto sometidos centros de estudios, instituciones multilaterales e incluso expertos para mostrar buenas prácticas, casos exitosos y avances significativos en las políticas de seguridad. ¿Es esta evidencia certera? Sin duda los casos

prometedores han mostrado elementos claves para la definición de agendas de acción política y gubernamental, no obstante, los éxitos son pocos.

El presente capítulo describe el proceso chileno de definición de políticas en las últimas cuatro décadas, desde la perspectiva de la dictadura militar, la impronta desarrollada por los gobiernos de centro izquierda y en los últimos años el gobierno de la derecha. Los avances centrales son entregados a grandes rasgos con el objetivo de demostrar que se han realizado avances significativos en la forma cómo se entiende el problema, cómo se crean instituciones y cómo se definen programas de acción. Los dos aprendizajes claves del capítulo se vinculan, en primer lugar, con la dificultad para identificar miradas ideológicas muy diferentes en los diversos gobiernos. La retórica de la seguridad se mantiene estable a pesar de los cambios de tendencia política de los gobiernos. Si bien los énfasis son diferentes en el discurso, la acción de política pública es similar. En segundo lugar, a lo largo del tiempo la aparente complejidad del Estado para gestionar los programas que se diseñan o para llevar a la práctica las declaraciones es más que evidente. En muchos casos el éxito chileno ha sido medido más por sus avances en la retórica de la seguridad que en la implementación efectiva de sus políticas.

Lo anterior no significa que los avances sean pocos. De hecho, se ha logrado mantener los niveles de victimización en los últimos años y han aumentado los niveles de denuncia. Pero resulta prácticamente imposible identificar si estos resultados se vinculan de alguna forma con las políticas implementadas.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ENEMIGO INTERNO (1973 - 1990)

Durante la dictadura militar, las políticas de seguridad se basaron en la construcción de la imagen de un enemigo interno que ponía en peligro la estabilidad y la viabilidad nacional. Esta situación contribuyó a desarrollar un clima de sospecha y desconfianza generalizado entre la población, e instaló un discurso oficial que centró su preocupación sobre la seguridad dentro del territorio nacional. Desde el punto de vista doctrinal, estas políticas desarrolladas por el gobierno militar se vincularon directamente con la

Doctrina de Seguridad Nacional utilizada en diversos gobiernos militares de la región. En este sentido, se enfatizó una concepción militarista de la seguridad centrada en la defensa de la nación y el mantenimiento del orden público utilizando, incluso, la violencia institucional (Varas, Fuentes y Agüero 2008). Entre las principales características de esta concepción se privilegió una visión militar sobre el conflicto interno, cuya preocupación principal era contener y, en algunos casos, “erradicar” las expresiones políticas y sociales discordantes con el gobierno que ponían en tela de juicio su legitimidad. Por ello, las políticas de seguridad interna dejaron en segundo plano la preocupación por la criminalidad y se centraron en el control de las acciones políticas, bajo el argumento de que dichas acciones iban dirigidas a “mantener el orden nacional” aunque en realidad vulneraban los derechos humanos.

Con relación a la seguridad interna, la Doctrina de Seguridad Nacional implicó en Chile, al igual que en otros países de la región, la consolidación de la estructura militar de la policía preventiva (Carabineros de Chile), la creación de unidades especializadas en la represión (incluso tortura) de los actos violentos y la definición de la patria como sujeto de la seguridad. Así, el gobierno militar “realizó un claro intento por militarizar la institución policial” (Águila y Maldonado 1996:13), lo que se evidencia por el traspaso de la dependencia de las policías¹ al Ministerio de Defensa y por el cambio de la Ley Orgánica de Carabineros en 1975, cuando se restituyó el carácter netamente militar de la institución. Por ende, “esta situación de dependencia de las Fuerzas Armadas trajo consigo que la policía pasara a ser el pariente pobre del régimen militar” (Águila y Maldonado 1996:17). Por lo mismo, no resulta sorprendente que la relación entre la policía y las Fuerzas Armadas se caracterizara por el uso de la primera en tareas de represión contra la población civil y, paralelamente, por la intervención de los militares en temas tan importantes como la instrucción de la oficialidad, e incluso sobre la propia organización interna de la institución policial (Candina 2005). En síntesis, durante los 17 años que duró la dictadura militar, la actividad policial consistió principalmente en “dos estrategias: el incremento de la visibilidad policial y la detención policial sin orden judicial” (Frühling 2001:28).

A pesar de esta situación de evidente subordinación de la policía hacia las Fuerzas Armadas, la Constitución de 1980² les otorgó una importante cuota de poder, especialmente respecto a la civilidad, hecho que indudablemente ayudó a desnaturalizar aún más su función profesional (Águila y Maldonado 1996:17). Dicha Constitución (aún en vigencia) trata el tema de la seguridad en el capítulo décimo, en cuyo artículo 90° establece que las fuerzas del orden y seguridad pública son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Ambas instituciones “constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior” (Constitución de Chile 1980).

Además de las políticas directamente relacionadas con la seguridad, es necesario destacar los programas e iniciativas de desarrollo urbano implementadas durante este período que tuvieron como eje principal la reubicación masiva de población de escasos recursos, iniciado alrededor de 1979. Como resultado de esta iniciativa, más de 35.000 familias pobres fueron sacadas del centro de Santiago y trasladadas a la periferia, lo que originó grandes niveles de sensación de aislamiento, estigmatización y rechazo entre aquellos erradicados. Paralelamente causó un importante apoyo de las clases medias y altas que relacionaban directamente a la pobreza con una orientación hacia la violencia (Tironi 1990:111). De esta manera, las tareas “preventivas” estuvieron claramente relacionadas con el aislamiento espacial de un porcentaje importante de la población que se consideraba tenía mayor probabilidad de involucrarse con hechos violentos o delictuales.

LOS DILEMAS DE LA CENTRO IZQUIERDA EN EL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD

El regreso a la democracia en Chile presentó diversos desafíos con relación a las políticas de seguridad. Por un lado, la fuerte presencia de un discurso militarizado en las instituciones policiales así como una relación cohesionada con las Fuerzas Armadas que brindaba importantes niveles de poder y autonomía a Carabineros de Chile. Por otro lado, la fragilidad e inseguridad de la población frente a los hechos de violencia se tornaron más evidentes. Finalmente, y vinculado con la apertura general de los medios de comunicación, la seguridad se consolidó como uno de los temas centrales

de tratamiento noticioso en los medios de comunicación. Se entendía a la seguridad principalmente como crimen callejero y presencia de violencia especialmente juvenil.

Debido a la reciente emergencia de la problemática, el debate se caracterizó a inicios de los años noventa por la falta de precisión y, en algunas ocasiones, por la carencia de perspectivas informadas. En este sentido, la discusión se planteó sobre la base de discursos ideológicos que establecían una dicotomía entre prevención y control. Las fuerzas políticas de oposición (de centro derecha) propusieron desde un inicio la necesidad de políticas de “mano dura” que reforzaran el rol policial y endurecieran las penas para los delitos menores, así como se disminuyera la edad de imputabilidad. Por otro lado, entró, de forma inicial, en el debate la relevancia de las medidas preventivas para disminuir la criminalidad y el rol de los medios de comunicación en magnificar la situación.

Durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1993) la “primera tarea de la transición consistió en lograr el pronto y total retorno de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, su reinserción en el orden político democrático como instituciones esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas” (Boeninger 1998:390). Dos de los temas centrales en ese momento eran el terrorismo y las permanentes denuncias de violación de los derechos humanos realizadas durante la dictadura militar. Con relación a lo primero, el gobierno decretó cambios en las penas y terminó con la presencia de presos políticos en el país. Es decir, las medidas que se adoptaron estuvieron inspiradas en la idea que la seguridad formaba parte de un proceso encaminado a consolidar y perfeccionar la democracia.

En relación con las denuncias de violación de derechos humanos, el gobierno vivió una situación de transición negociada donde el poder de las Fuerzas Armadas se mantuvo sólido. Contrario a lo esperado por el gobierno democrático, entre mayo y junio de 1990 recrudecieron los actos terroristas en el país, obligando a crear una institución estatal que estuviera a cargo de esa situación. Así se creó el Consejo de Seguridad Pública, que luego se transformó en la Dirección de Seguridad Pública e Información dependiente del Ministerio del Interior. En general, uno de los principales

éxitos de este periodo fue que el presidente Aylwin “logró centrar el tema de la seguridad pública en el Ministerio del Interior y la limitación del rol de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior (Tudela 2001:94). De esta manera, la tarea central fue cambiar la doctrina de seguridad interior. Reconociendo la relevancia de la producción y consumo de drogas se creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) en el año 1990.

Incluso a inicios de los años noventa el discurso político evidenció en diversos momentos la necesidad de una Política Nacional de Seguridad. El primer intento se realizó en 1994 con el primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana desarrollado por una comisión de expertos miembros del Consejo Coordinador de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Dicho plan tuvo una presencia mínima en los medios de comunicación. De hecho sus contenidos y propuestas no son aún de total conocimiento público. A pesar de esta dificultad en la disponibilidad de la información, se conoce que dicho plan establecía una serie de medidas que tendían a mejorar la gestión policial y la coordinación interinstitucional, incluyendo la necesidad de crear nuevos lazos de coordinación entre las policías y el gobierno. El contexto nacional, aún caracterizado por una fuerte tensión en las relaciones cívico-militares, no permitió avanzar prácticamente con ninguna de las medidas propuestas. De esta manera el primer intento por definir una estrategia nacional de seguridad ciudadana naufragó previo a un debate público sobre sus contenidos. Posteriormente, en 1996 se dictó un paquete de medidas gubernamentales de seguridad que instalaron una agenda política y legislativa específica pero sin un marco general de acción.

A partir de 1998 se consolidó un discurso que ponía a la seguridad ciudadana en primer plano las políticas de seguridad, lo que se manifiesta no sólo en el plano discursivo, sino también en las iniciativas prácticas desarrolladas durante este periodo. Específicamente, el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2005) y, posteriormente, el de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) centraron la agenda en el problema de la seguridad ciudadana pero con una visión diferente a las anteriores. En este sentido es clave destacar que paralelamente a la presencia policial, el gobierno ha consolidado también políticas de reforma del sistema de justicia,

ha invertido en el sistema carcelario y, aún más importante, ha desarrollado programas de prevención de la criminalidad que ponen énfasis sobre la participación comunitaria.

Una de las prioridades principales de los gobiernos democráticos es la modernización del sistema de Justicia. De manera específica, en este periodo la Reforma del Sistema Procesal Penal adquirió un rol central. Esta reforma se ha vinculado con la necesidad de generar un sistema de justicia con mayor eficacia, eficiencia y proximidad, que considere los derechos de las víctimas. La introducción del juicio oral, así como la presencia de fiscales y de otros actores nuevos en el sistema penal tiene el potencial de mejorar el sistema de justicia en el país. La implementación de dicha reforma se desarrolló en forma paulatina y los hallazgos encontrados muestran una disminución en el tiempo de los procesos.

Durante este periodo se mantuvo el interés por definir la seguridad como una política de Estado con la iniciativa de desarrollar un plan nacional de seguridad ciudadana que se inició en 1999 y que tuvo como antecedente el paquete de 11 medidas anunciadas por el presidente Frei en 1998. Esta iniciativa llamada Plan Integral de Seguridad Ciudadana tuvo como ejes centrales el mejoramiento de los sistemas de información delictiva, la gestión policial y la participación comunitaria. Una de las entidades conformadas para servir en la coordinación de los diversos organismos del Estado fue la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana, donde tenían presencia representantes de todos los ministerios y servicios vinculados con la problemática. Por otro lado, se consolidó un proceso de relación con las instituciones policiales, especialmente Carabineros, quienes establecieron una iniciativa inicial de sistema único de información de delitos denunciados.

A mediados del 2001 se creó la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior cuya función principal es el desarrollo e implementación de las políticas de seguridad ciudadana. Esta división se encarga de realizar procesos de enlace y trabajo conjunto con Carabineros mediante la sistematización de la información delictual oficial a nivel nacional. De igual manera genera vínculos de colaboración permanente a través de capacitaciones y por medio del desarrollo de sistemas de información geográfico delictuales que permiten analizar las tendencias y características de

la criminalidad en el país. De igual manera, las iniciativas de participación comunitaria han sido incluidas dentro de sus responsabilidades, por ende el diseño e implementación del programa Comuna Segura Compromiso 100 —que se describe posteriormente— son parte de sus tareas. En octubre de 2001 el Presidente Lagos propuso las “20 Medidas para Mayor Justicia y Seguridad Ciudadana” donde se establecieron metas y objetivos de corto y mediano plazo para la seguridad, así como para la mejora de la justicia. La mayoría de estas medidas se vincula con información delictual y mejora de la gestión policial. En 2003, la División de Seguridad Ciudadana inició un proceso de formulación de una política de Estado que hace explícitos los principios que orientan las diversas iniciativas gubernamentales así como los desafíos de mediano y largo plazo en la temática. Al contrario de lo que se podría esperar, una de las mayores debilidades evidenciadas en la elaboración de esta propuesta es la carencia de un diagnóstico de la criminalidad general que presente información en ámbitos tan variados como la efectividad de la justicia, las policías, el hacinamiento carcelario, entre otras. De igual forma se comprobó la carencia de estudios que permitan empezar a identificar los factores de riesgo vinculados con el incremento notable del uso de la violencia y de ciertos delitos en los últimos años. Estas dos carencias fundamentales llevaron a la creación de un comité asesor del Ministerio del Interior conformado por 16 expertos de seguridad ciudadana en el país, que elaboraron el primer diagnóstico consensuado sobre la criminalidad en el país (Foro de Expertos 2004). Dieron también inicio al diseño de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNCS).

El proceso de elaboración de la Política Nacional contó con la participación de diversos estamentos del Estado y de la sociedad civil que colaboraron permanentemente. Dicha política marcó los ejes estratégicos, las visiones comunes y las necesidades de política más importantes para el corto y mediano plazo en el país. Ahora bien, a inicios del gobierno de la presidenta Bachelet se dio a conocer la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, documento que articula los antecedentes mencionados previamente y que establece metas y objetivos concretos para cada una de las áreas de trabajo establecidas. La necesidad de una amplia coordinación intersectorial así como el trabajo cotidiano con ambas instituciones policiales

está en el corazón de la propuesta en proceso de implementación. Con este objetivo, a fines de 2006 el gobierno definió la necesidad de un cambio en la estructura del Ministerio del Interior, que pasaría a llamarse Ministerio de Interior y Seguridad Pública para albergar en su interior a ambas fuerzas policiales, proceso que se terminó de aprobar en el año 2010.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) buscó cumplir con las tareas programáticas antes expuestas, a través de seis ejes de intervención: institucionalidad, información, prevención, control y sanción, rehabilitación y reinserción social y asistencia a víctimas. Para cada una de ellas se establecieron metas que correspondían a objetivos de diversas intervenciones de diferentes ministerios del Estado en ejecución desde antes de la elaboración de la ENSP, tales como el programa Previene del entonces CONACE o el Programa Puente del entonces Ministerio de Desarrollo Social (MIDEPLAN), entre otros. En este sentido, la ENSP no habría sido una estrategia en sí misma ya que fue solamente una sistematización de programas y recursos ya existentes en el sistema público (FLACSO 2007), a las cuales habrían de sumarse los proyectos impulsados por la DSP en el marco de los PCSP.³

En este sentido, la innovación de la ENSP estaba más ligada al eje de la institucionalidad. Buscaba mayor coordinación entre las distintas intervenciones sectoriales, razón por la cual se crearon el Consejo Nacional de Seguridad Pública y los Consejos Regionales, Provinciales y Comunales de Seguridad Pública, como instancias de coordinación y monitoreo de las políticas de seguridad.

Las principales críticas que enfrentó la ENSP, fue que sus metas más que reflejar resultados correspondían a metas de cobertura. Es decir, cuantificaban la cantidad de beneficiados de un determinado programa, o la cantidad de dinero invertido en determinados tipos de proyectos, sin contar con indicadores que dieran cuenta del impacto y/o resultado de las intervenciones, complicando la justificación de los miles de millones transferidos a las comunas a través de, en primera instancia, los fondos concursables y, luego, a través de los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM).⁴

Casi 20 años de gobiernos de centro izquierda en Chile muestran evidencias interesantes en relación con la inclusión de temas de prevención,

desarrollo de procesos institucionales participativos, incremento de la participación de la sociedad civil en la propuesta de iniciativas. Sin embargo, también se encuentran propuestas de ley de endurecimiento de penas, aumento de la población carcelaria y el incremento del presupuesto de ambas policías sin un correlato de control civil sobre sus acciones. Además, los programas emblemáticos de estas gestiones no han sido validados en su efectividad y, en algunos casos, ni siquiera fueron evaluados como para definir aprendizajes o lecciones. Ahora bien, vale la pena destacar que la meta propuesta en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana durante el gobierno de la Presidenta Bachelet se logró con una disminución de los niveles de victimización respecto a los de inicios de la década.

EL CANDADO DE LA PUERTA GIRATORIA

La confrontación política más importante a fines de 2009 fue la batalla contra el crimen. La oposición política encarnada en el candidato presidencial Sebastian Piñera estableció con claridad que la seguridad era uno de los principales diferenciadores respecto a la gestión efectiva que podría desarrollar en oposición a la considerada mala gestión de los gobiernos anteriores. Las principales arengas de campaña fueron “el fin de la fiesta de los delincuentes” y “el candado a la puerta giratoria”. Ambas apelaban a la necesidad de ejercer más control y más orden para terminar con la delincuencia e incluso con la sensación de que la impunidad era un problema generalizado en el país.

Después de una contienda bastante ajustada, la Alianza, con Sebastián Piñera a la cabeza, ganó la elección y empezó el desafío de la gestión con políticas públicas serias en el marco de los procesos del aparato estatal.

La gestión ha sido mucho más difícil de lo esperado. Contrario a lo prometido, múltiples han sido los escollos que el nuevo gobierno ha tenido que enfrentar para trabar la puerta giratoria y los indicadores no son especialmente auspiciosos. Pero más allá de los problemas reales de implementación, el Plan Nacional de Seguridad Pública⁵ del gobierno de Sebastián Piñera para el periodo 2010-2014 se escribió y se denomina Chile Seguro.

Al igual que en los documentos previos de definición política, se busca cumplir con sus objetivos generales⁶ cuyos principales desafíos programá-

ticos, entendidos como las tareas que el Estado debe tratar y tal como están definidos en la PNSC son:⁷

- La **prevención**, constituida por todas las acciones orientadas a evitar que un hecho delictivo o violento ocurra, o a que las personas sientan temor a la criminalidad. Es decir, pretende actuar sobre las causas del crimen, la violencia y el temor, sean estas de carácter situacional o social.
- El **control**, compuesto por los procesos desencadenados con posterioridad a la comisión de un delito. En éstos participan las instituciones policiales, judiciales y de cumplimiento de sanciones. El objetivo es, por una parte, dar una adecuada respuesta policial-judicial a las infracciones a la ley penal, y por otra, asegurar tanto la eficacia como la efectividad de las sanciones.
- El **desarrollo institucional**. En la PNSC se subraya que se requiere de una institución central estatal que asuma la responsabilidad de definir, sobre la base de diagnósticos y evaluaciones precisas y de acuerdos políticos, sus lineamientos principales; la que sería la Subsecretaría de Prevención del Delito. Su rol es definir un marco general de políticas de seguridad ciudadana —prevención y control— y un conjunto de medidas de carácter sectorial claves; así como coordinar con los sectores involucrados en cada nivel territorial las modalidades de implementación y los recursos necesarios. El papel de esta institución es, también, coordinar la puesta en práctica de estas políticas y evaluar sus resultados.
- El **desarrollo de sistemas de información y tecnologías**, con el fin de hacer más eficiente la gestión de la seguridad y, al mismo tiempo, contar con mejores diagnósticos de la realidad delictual.

Se partió de un diagnóstico donde los problemas de la política de seguridad son: a) la falta de información y evidencia relevante en el momento adecuado, para la toma de decisiones y el diseño de políticas; y b) el fracaso de las iniciativas debido a falencias en la fase de implementación y ejecución territorial (MINT 2010). En efecto, según el International Centre for the Prevention of Crime (ICPC 2008 en Acevedo 2009), la falta de eva-

luación de las políticas de prevención es un rasgo estructural en este tipo de políticas, incluso en países desarrollados.

Para superar el obstáculo se ha propuesto la creación del Centro Estratégico de Análisis del Delito, compuesto por un banco unificado de datos criminales y un Observatorio Nacional de Seguridad Pública. No obstante, la primera iniciativa puede verse como la continuación del Sistema Nacional de Información Criminal, cuya implementación comenzó en 2008. Ahora bien, un objetivo importante de este nuevo centro estratégico es desarrollar programas con eficacia comprobable y centralizar las funciones de medición del fenómeno delictivo, como el monitoreo y la evaluación de las intervenciones.

En cuanto a la ejecución territorial se plantea la implementación del programa Barrios en Paz, que busca:

- Indicadores claros y objetivos que permitan establecer un ordenamiento a nivel nacional de los barrios con mayores problemas delictivos, al igual que criterios transparentes para su selección y el traspaso de fondos a los municipios, cumpliendo así una función similar al índice de vulnerabilidad utilizado para la selección de las comunas en la ENSP.
- Instancias de coordinación interinstitucional y con las organizaciones locales y modelos de gestión local que orienten el trabajo mediante compromisos y metas concretas.
- Procesos administrativos eficientes que permitan mantener el foco en los programas, en los beneficiarios y en el impacto alcanzado.
- Intervenciones que duren entre 12 y 48 meses, acordes a las necesidades metodológicas.
- Metodologías que permitan evaluar de manera continua los programas, por medio de diagnósticos definidos y seguimientos durante y después de las intervenciones realizadas.
- Sistematización de las mejores prácticas a partir de las experiencias de los proyectos desarrollados, produciendo una base de conocimientos que se difundirá tanto a nivel comunal como nacional (MINT 2010).

Los objetivos anteriores no estaban ausentes en las intervenciones territoriales anteriores; no obstante, existen importantes diferencias. Como lo indica el nombre del programa Barrios en Paz, la intervención se acota a un área territorial menor. El foco de la intervención ya no son las comunas, sino los barrios, proponiendo intervenciones a nivel de barrios residenciales y comerciales. A diferencia de los componentes de participación de los programas anteriores y de los CCSP, en el programa Barrios en Paz no existe este espacio. El único componente participativo de este programa en específico se refiere a favorecer el control ciudadano por medio de

“jornadas de control participativo del delito con dirigentes y vecinos en las que se dé a conocer la oferta pública en materia de seguridad; introducción de un Encargado de Barrio, que será un funcionario capacitado y dependiente del Ministerio del Interior; y canales abiertos de denuncias anónimas” (MINT 2010).

El programa, a diferencia de sus predecesores, busca integrar elementos de control a la intervención específica del barrio. El diseño implica levantar las necesidades particulares de seguridad y la creación de un plan para trabajarlas en coordinación con las policías y el Ministerio Público. Las estrategias para lograr lo anterior son: reforzar los patrullajes preventivos focalizados, aumentar la fiscalización de establecimientos, de operativos especiales de control y la persecución penal estratégica sobre bandas y redes delictivas. El ámbito de la prevención se realizará una vez consolidada la etapa de control, en coordinación con los organismos del Estado involucrados en la red de apoyo del barrio. Contempla distintas medidas que no difieren en gran medida de la tipología de proyectos ofrecidos por los FAGM, como la interrupción de trayectorias delictivas entre la población infanto-juvenil —en coordinación con el Programa 24 de Carabineros—; la reinserción social de personas condenadas; la prevención de la violencia en las escuelas, etcétera. Una novedad en este ámbito podría ser la atención puesta sobre el mercado de bienes robados, con lo que se buscaría, por una parte, desincentivar a los consumidores.

Aún cuando la participación ciudadana no está muy incorporada en el programa Barrio en Paz, los fondos concursables fueron restablecidos a través del Fondo Nacional de Seguridad Pública, para el desarrollo de proyectos en el ámbito de la seguridad por parte de la sociedad civil, corpora-

ciones sin fines de lucro y municipios, lo que podría clasificarse como un retroceso hacia Comuna Segura. No obstante, si se observa a los responsables de los proyectos de 2010, la gran mayoría son municipios.⁸ De hecho, no hay ningún proyecto bajo responsabilidad de alguna organización de la sociedad civil. Esta situación cambia cuando se observa los proyectos que se adjudicaron en 2011, donde se pasa de 40 proyectos en 2010, a 124. Ello significa una transferencia de alrededor de \$ 4.000 millones y una mayor presencia de proyectos llevados a cabo por organizaciones vecinales (los menos). Ahora bien, esta explosiva adjudicación de proyectos se contradice con la pretensión expresada en el Plan Chile Seguro, de avanzar en la ejecución de proyectos cuya eficacia estuviese ya comprobada.⁹

El último eje transversal del Plan Chile Seguro tiene relación con la formación de capital humano especializado en el ámbito de la seguridad, para aumentar la densidad de profesionales capacitados en el tema. Para lograrlo, se desarrollará, en conjunto con una institución académica, un diplomado en seguridad pública. Se implementarán también “Módulos de Seguridad Pública” en los programas de capacitación del Ministerio del Interior a nivel territorial.

Se observa que a diferencia de la ENSP, existe un mayor orden en cuanto a la presentación de la estrategia para enfrentar el fenómeno delictual, al igual que una mayor delimitación de las acciones a llevar a cabo. En otras palabras, se evidencia una menor improvisación en la elaboración del documento de la estrategia, ya que las acciones no consisten solamente en la enumeración de las diferentes metas de distintos organismos del Estado, sino en una mayor vinculación entre las distintas iniciativas. Sin embargo, las intenciones no varían en gran medida de sus predecesores (mejorar los sistemas de información, gestión y evaluación de la seguridad). Es más, varias de las acciones del plan ya se implementaban antes como el programa Abriendo Caminos de Chile Solidario, Vida Nueva del SENAME, etcétera. Ello da cuenta de la inevitable y necesaria continuidad que existe en el desarrollo de las políticas públicas.

Algunas innovaciones del Plan Chile Seguro se pueden observar en el ámbito de la protección, que pone especial énfasis en desincentivar el mercado de bienes robados y en el ámbito de la sanción, profundizando en medidas para hacer más expedita la persecución penal.

A casi dos años de la puesta en marcha del Plan Chile Seguro, al observar la rendición de cuentas del Ministro Hinzpeter ante el parlamento en agosto de 2011, se puede formular la misma crítica que se le hacía a la ENSP respecto a la falta de indicadores de impacto de la política pública, puesto que, en su mayoría, los indicadores se refieren al número de beneficiados por un determinado proyecto o a la cantidad de recursos traspasados para su ejecución. A lo anterior habría que sumarle la enumeración de iniciativas a realizarse. Es decir, intenciones de política pública como la creación de un Registro Nacional de Bienes para conocer si un bien ha sido denunciado por robo, o de un proyecto para certificar la seguridad habitacional de viviendas básicas, por dar un par de ejemplos.

Llama especialmente la atención el indicador referido a las operaciones del Escuadrón Centauro, que da a conocer que, desde marzo de 2010 a la fecha, se han efectuado 2.431 intervenciones, logrando 37.812 detenidos. Indicador que, indudablemente, no da luces sobre si aquellas detenciones fueron justificadas, ni sobre la evolución de los detenidos: qué penas se sancionaron, qué porcentaje estuvo justificado, etcétera. Además, evidentemente, las detenciones no deben ser un fin en sí mismas.

Por otra parte, dado el poco tiempo de funcionamiento del Plan Chile Seguro, resulta un tanto prematuro exigirle indicadores de impacto (dada la necesidad de intervenciones de largo aliento para obtener resultados en políticas de prevención). No obstante, pese a la importancia de este punto subrayada en el mismo plan, la cuenta pública de agosto de 2011 no da cuenta de avances en este ámbito. Lo que sí se observa es un especial interés en mostrar los avances en torno al control, en particular en relación con el control del mercado ilegal de drogas, en la medida en que destina cuantiosos recursos para su disminución,¹⁰ pese a la abundante evidencia empírica del fracaso de este tipo de políticas en la eliminación del narcotráfico. A diferencia de lo que se está avanzando en Brasil¹¹ para modificar las políticas de control y sanción para enfrentar el fenómeno del narcotráfico y convertirlas en instrumentos más efectivos, en Chile aún se avanza en la dirección de la “guerra contra las drogas” a pesar de sus altos costos y escasos resultados.

Los avances han sido tímidos y los indicadores, negativos, por lo que en los últimos meses de 2011 el gobierno nacional se enfrascó en una dura

disputa mediática con el Ministerio Público sobre la culpabilidad de los malos o sobre los limitados resultados en esta área.

Más allá de la anécdota política sobre estos enfrentamientos, los lineamientos de fondo son relevantes de considerar ya que la posición del gobierno ha recalcado que el garantismo, la falta de castigos fuertes, el poco uso de la prisión preventiva, entre otros factores, son elementos que ayudan a incrementar la inseguridad. Por otro lado, el Ministerio Público ha respondido con énfasis que las tareas de prevención del delito son responsabilidad del gobierno y parte importante de la tarea no se está realizando por lo que culpar a la ejecución de las penas con argumentos que no incluyen evidencia empírica es probablemente un ejercicio político que opaca la capacidad de una mejor y mayor gestión.

Dejando de lado los temas específicos de este debate, muchas de las acciones descritas previamente no se han implementado, están en camino; o simplemente no se van a realizar. La definición de metas resulta, al parecer, mucho más sencillo que la implementación de los programas que se requieren para lograrlas.

DESAFÍOS PENDIENTES

Chile es un caso de estudio en muchos países latinoamericanos por sus bajos niveles de violencia, victimización y alta confianza en las instituciones policiales. De igual forma, en los últimos años múltiples análisis y publicaciones regionales han puesto énfasis en las buenas prácticas desarrolladas en este país, así como en el diseño estructural de una política de seguridad seria y efectiva.

El análisis presentado en este capítulo ha mostrado que si bien muchos son los avances que se han realizado en el entendimiento del problema y en la generación de instrumentos de planificación y organización de políticas públicas en la materia, la gestión es un tema débil.

De hecho, las innovaciones de política a lo largo de las últimas tres décadas no han sido muchas pero han quedado plasmadas en importantes documentos de gestión que han sido utilizados como referencia en países tan variados como Colombia, Ecuador, El Salvador y México. La creación de una Política Nacional de Seguridad es un objetivo clave pero como lo demuestra el análisis previo, no es suficiente por sí solo.

Los déficits de las capacidades humanas y financieras que permiten implementar programas a largo plazo son evidentes. Las complejidades de la coordinación intersectorial y entre diversos niveles de gobierno son grandes y aún están vinculados con elementos de la esfera política, especialmente la partidista. La incapacidad para visibilizar el problema de la rehabilitación y la necesidad de inserción postpenitenciaria se ha hecho evidente con mucha claridad y sin distinción ideológica por parte de los gobiernos de los últimos años.

Es así entonces que el camino de desarrollo es cada vez más claro en el caso chileno. La mayor efectividad de las políticas de seguridad no pasa ya por el reconocimiento o entendimiento del problema (como en muchos otros países de la región) sino más bien por los necesarios procesos de modernización del Estado. Paradójicamente en el área seguridad es donde menos avances se han realizado respecto de los procesos modernizadores. Ahí quedan aún espacios importantes de autonomía y poca transparencia. El desafío es importante, entonces no sólo porque la ciudadanía lo reclama cada vez con más insistencia; también porque estos nuevos caminos de implementación de políticas públicas de seguridad serán lecciones importantes para múltiples países de la región que enfrentan problemas de inseguridad y limitada capacidad de acción estatal.

NOTAS

1. Como se detallará en secciones siguientes en Chile existen dos instituciones policiales. Carabineros de Chile, institución de carácter militar dedicada al control y prevención del delito y la Policía de Investigaciones dedicada a la investigación de los hechos criminales.

2. Cabe destacar que la Constitución de 1980 tiene aún plena vigencia, con algunas reformas consolidadas durante el gobierno del Presidente Lagos.

3. Proyectos que giraban entorno a la prevención, rehabilitación y asistencia a víctimas.

4. Un informe entregado por la Controlaría General de La República da cuenta de los recursos transferidos durante 2004, 2005 y 2006, a través de fondos concursables para el programa Comuna Segura alcanzaron la suma de \$ 4.876.060.276, \$ 4.010.705.138 y \$ 4.180.409.583, respectivamente, de los cuales aún se mantenía pendiente (hasta la fecha en que se elaboró el informe) la rendición de \$ 3.670.026.197. Respecto a los dineros entregados para los PCSP, la cuenta pública del Ministerio del Interior de 2009 señala que fueron más de 6.000 millones los fondos transferidos.

5. Antes del gobierno de Piñera, se denominaba Estrategia Nacional de Seguridad Pública, ahora se denomina Plan Nacional de Seguridad Pública.

6. Estos son: fortalecer y potenciar al capacidad de la familia para promover conductos prosociales, y disminuir la violencia; fortalecer y potenciar la capacidad de la escuela para

promover conductas prosociales y disminuir la violencia; fortalecer la integración social y crear comunidades fuertes; crear o recuperar espacios públicos urbanos para generar ciudades amables y acogedoras; promover el acceso a la justicia; fortalecer y modernizar la gestión policial; fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces; y mejorar los sistemas de acopio y análisis de la violencia, los delitos y el temor.

7. Para más detalles véase Política Nacional de Seguridad Ciudadana en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/files/documento_pnsc.pdf>.

8. Véase <<http://www.fnsp.gov.cl/filesapp/ADJUDICADOS%20FNSP%202010.pdf>>.

9. A través del análisis del laboratorio de proyectos intervención, donde se evaluarían los proyectos FAGM realizaos con anterioridad a Chile Seguro, con el fin reproducir aquellos identificados como eficaces a la hora de actuar sobre los factores de riesgos determinantes del crimen. Se plantea incluso la posibilidad de tener grupos de control con el fin de determinar los efectos de una intervención.

10. Durante el transcurso de 2011 se han destinado \$ 2.700 millones sólo en tres camionetas con tecnología rayos x y dos hornos incineradores móviles para las regiones de Arica y Parinacota y Antofagasta.

11. Véase <<http://www.soros.org/initiatives/drugpolicy/news/rio-declaration-20111003>>.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, S. (2009). *Diagnóstico y propuesta de mejoramiento de gestión en los Planes Regionales y Comunes de Seguridad Pública* Tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas.

Boeninger, E. (1998). *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.

Canales, Py Loiseau, V. *Visiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de estudios de extensión y publicaciones. DEPESEX/BCN/ Serie estudios, año XIII. N°28.

Candina, A. (2005). “Carabineros de Chile: Una mirada histórica a la identidad institucional”. En L. Dammert y J. Bailey (eds.). *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Chile (2007), *Evaluación Intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana en Chile*, Evaluación encargada por la División de Seguridad Pública del Ministerio de Interior de Chile.

Frühling, H. (2001). “Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile”. En H. Frühling y A. Candina (eds.), *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago: CED.

Lunecke, A. (2005). “La prevención del delito en Chile: experiencias del Programa Comuna Segura”. En Dammert, L y Paulsen, G. *Ciudad y seguridad en América Latina*. Chile, FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad. I. Municipalidad de Valparaíso. URBAL. Pp. 151-169.

Ministerio del Interior. División de Seguridad Pública. (2008). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública: Súmate por un Chile + Seguro*. Disponible en: <<http://www.interior.gob.cl/filesapp/publica2.pdf>>.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito (2010). *Plan de Seguridad Pública: Chile Seguro*. Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/presentacion_-_plan_de_seguridad_publica_2010-2014.html>.

Tironi, E. (1990). *La invisible victoria*. Campañas Electorales y Democracia en Chile. Santiago: Ediciones Sur.

Varas, A. Fuentes, C. y Agüero, F. (2008). *Instituciones cautivas. Opinión pública y nueva legitimidad social de las fuerzas armadas*. Santiago: FLACSO-Catalonia.

Zuñiga, L. (2010). *Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile*. Serie documentos electrónicos n°2, febrero 2010. Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile.

SEGURIDAD PÚBLICA Y REDUCCIÓN DE CRÍMENES VIOLENTOS EN BRASIL: LOGROS EN GESTIÓN Y CAMBIOS INSTITUCIONALES

RENATO SÉRGIO DE LIMA / LIANA DE PAULA

INTRODUCCIÓN

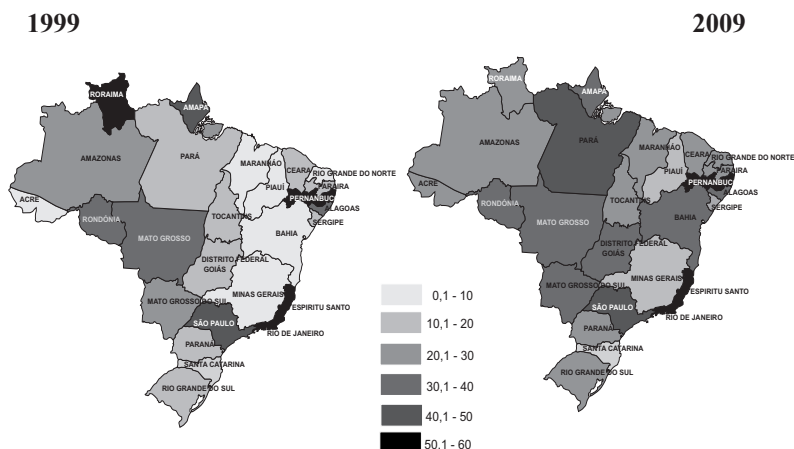
Hoy, la seguridad pública es uno de los principales temas políticos y económicos para América Latina. Un estudio publicado por la Corporación Latinobarómetro muestra que, en 2011, la seguridad pública superaba al desempleo como la preocupación principal para los latinoamericanos. De acuerdo con este estudio, 32% de la población local afirmó que su preocupación principal era la delincuencia, sumado a la violencia y las pandillas, en Brasil este porcentaje alcanzó 18%.

En los últimos años, Brasil se ha convertido en un actor importante de la escena regional debido a su reconocimiento como potencia geopolítica y económica. Gracias a su creciente viabilidad internacional, Brasil ha sido incluido, por primera vez, en foros estratégicos y acciones relacionadas con seguridad internacional. Ese es el caso, por ejemplo, del nuevo rol que juega en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití - Miststah, creada luego del devastador terremoto en 2010.

A nivel nacional, Brasil se encuentra en un punto de quiebre en lo que concierne a la mejora de la seguridad pública urbana. Al mismo tiempo, la implementación de políticas de seguridad ciudadana como las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro, es un ejemplo de la inversión pública destinada a esta área. Además de Río de Janeiro, los estados de Minas Gerais, Pernambuco y São Paulo cuentan también con experiencias importantes en la reducción significativa de las tasas de crímenes letales, que refuerzan los procesos de gestión pública y acercan a la comunidad con la policía. En comparación a otros estados, estos cuatro han logrado los mejores resultados en el establecimiento de modelos de policía comunitaria.

En el caso de São Paulo, por ejemplo, entre el 2000 y 2011, la cantidad total de homicidios se redujo en más de 70%. Esta notable reducción lo convierte en un caso de interés internacional. Las mejoras en la gestión de seguridad pública y el uso intensivo de información también deben ser resaltadas entre las causas de esta reducción.

Mapa 1. Tasa de homicidios en Brasil, por 100.000 habitantes.



Fuente: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

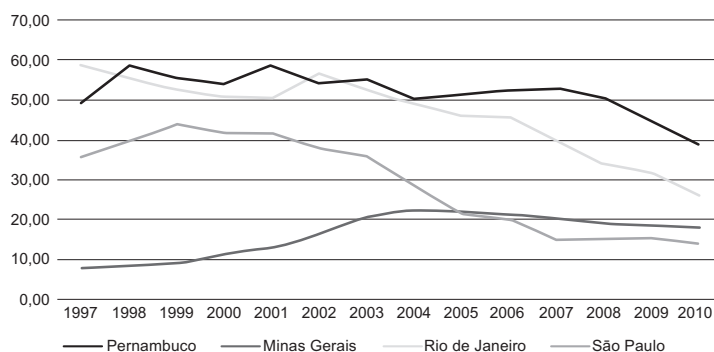
No obstante, al analizar la información disponible sobre los programas estatales, acciones y políticas sobre seguridad pública encontramos que estos enfrentan una paradoja significativa. Su potencial para introducir nuevas prácticas y la promoción de las reformas de los sistemas policiales y de justicia enfrentan una serie de limitaciones políticas, económicas e institucionales que les impiden ser eficaces en tanto políticas de Estado.

Este documento está dividido en dos partes. La primera se centra en la presentación de los programas públicos, acciones y políticas de los estados de Minas Gerais, Río de Janeiro, Pernambuco y São Paulo; así como en sus logros. La segunda parte busca analizar las perspectivas y los límites para que estos programas, acciones y políticas puedan ser efectivos, considerándolos como parte de los sistemas brasileiros de policía y de justicia.

PARTE I – PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE VIOLENCIA EN BRASIL: ALGUNOS CASOS EJEMPLARES

Los estados de Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo —ubicados al su-
reste de Brasil— y el estado de Pernambuco —en el noreste— enfrentaron
un desafío considerable a mediados de la década de 1990: ¿cómo invertir
la tendencia ascendente de las tasas de violencia letal? Diversas respuestas
a esta pregunta —por parte de los gobiernos locales— se han convertido
en políticas de prevención, programas y acciones, que presentamos en este

Gráfico 1. Tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes en los estados de Minas Gerais, São Paulo, Río de Janeiro y Pernambuco. Brasil, 1997 – 2010.



Fuente: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM.

*Datos preliminares.

Estimado realizado por: Project UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) - *População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.*

documento como casos ejemplares.

No obstante, es importante resaltar que solo el caso de São Paulo ha sido objeto de una cantidad considerable de estudios. Aún hay, por lo tanto, una carencia de producción de conocimiento sobre las demás experiencias. São Paulo es el único caso con una tendencia sostenida de disminución de

homicidios a 2011.

**El caso de Minas Gerais: Programa *Fica Vivo*
(Programa Permanecer Vivo)**

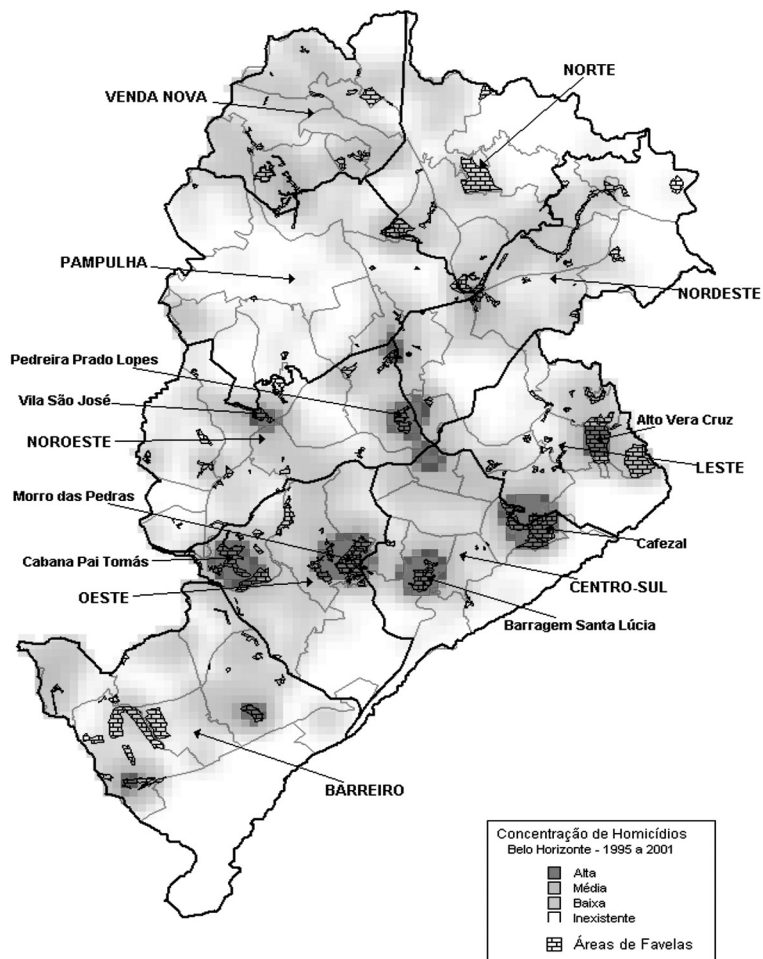
El Programa de Control de Homicidios del estado de Minas Gerais, también conocido como Programa *Fica Vivo* (Programa Permanecer Vivo), fue institucionalizado en 2003 en la Secretaría de Defensa Social. Este programa fue diseñado a partir de un minucioso diagnóstico georreferenciado de los crímenes violentos perpetrados desde 1992 hasta 2002, que terminaron en muertes en Minas Gerais. Este diagnóstico, resultado de una alianza entre el gobierno y la Universidad Federal de Minas Gerais, incluyó un estudio sobre los diferentes tipos de violencia letal y los perfiles de las víctimas, así como de otras personas involucradas en esos tipos de crímenes.

La observación sistemática de las especificidades y regularidades de la violencia letal fue utilizada para definir dos cursos de acción principales que el Programa de Control de Homicidios adoptaría. El primero es la mejora de la forma en que la policía reprimía la violencia letal. Esta mejora implica la planificación de represión policial calificada en las localidades donde la violencia letal tiene mayor incidencia, que son identificadas con el uso de puntos críticos (*hotspots*) en los mapas de homicidios georreferenciados. El Mapa 2 ilustra la incidencia de homicidios, desde 1999 hasta 2001, en la ciudad de Belo Horizonte, capital del Estado de Minas Gerais.

El segundo curso de acción es la articulación de una red de protección social centrada en posibles víctimas y victimarios de violencia letal. Esta articulación ha sido ilustrada en diferentes talleres y servicios psicológicos y sociales dirigidos a la población más vulnerable ante la violencia letal que vive en las localidades en donde ésta tiene mayor incidencia.

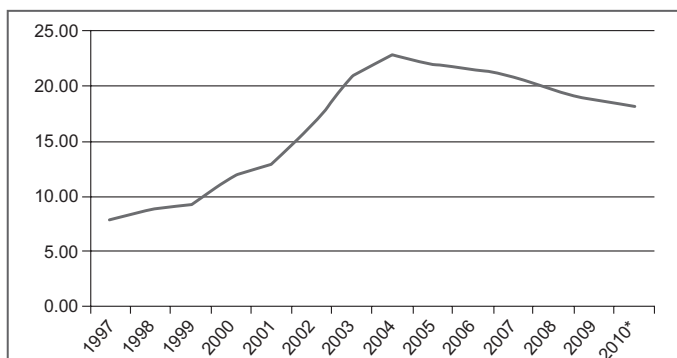
Desde 2003 hasta 2010, el Programa de Control de Homicidios de Minas Gerais atendió a aproximadamente 50.000 jóvenes. También realizó más de 660 talleres sobre diferentes temas, dirigidos a jóvenes entre 12 y 24 años

Mapa 2. Incidencia de homicidios en la ciudad de Belo Horizonte (Minas Gerais – Brasil), 1995-2001



Fuente: COPOM MG, 2002; Silveira 2007.²

Gráfico 2. Tasa de homicidio por cada 100.000 habitantes del estado de Minas Gerais (Brasil), 1997-2010.



Fuente: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.

* Datos preliminares.

Estimado realizado por: Project UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) - População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.

de edad, en la medida en que eran considerados más propensos a involucrarse en situaciones que implicaran la violencia letal.

No obstante, los resultados de este programa parecen ser limitados. Quizás porque no han tenido éxito aún en promover la participación comunitaria o el acercamiento de la policía a la comunidad. De todas maneras, es importante tomar en cuenta la ausencia de estudios que puedan ofrecernos análisis más profundos sobre este caso.

El caso de Río de Janeiro: Unidades de Policía Pacificadora (UPP)

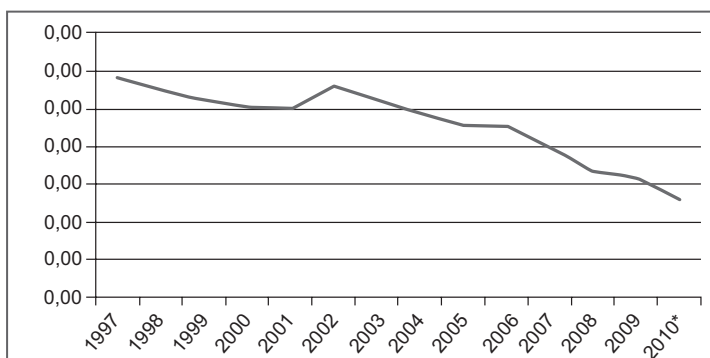
Creadas en 2008 por la gestión actual de la Secretaría de Seguridad Pública de Río de Janeiro, las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) son hoy un nuevo modelo de seguridad pública y de policía. Este nuevo modelo apunta a promover mayor proximidad entre la población y la policía, combinando medidas de seguridad pública con el fortalecimiento de políticas sociales en las comunidades. Las UPP buscan llevar paz a las comunidades —algunas conocidas por la comunidad internacional como favelas o barriadas— en la medida en que recuperan territorios que habían sido ocupados, por

décadas, por el narcotráfico y el crimen organizado; y más recientemente por milicias.³

Existen algunas similitudes entre las Unidades de Policía Pacificadora y las misiones de paz, políticas desarrolladas por las Naciones Unidas y aplicadas en territorios devastados por el conflicto armado para restaurar y mantener la paz. Para evitar conflictos mayores y estabilizar las instituciones políticas, las misiones de paz también toman en cuenta una serie de actividades sociales que apuntan a incrementar la calidad de vida de la población. Las Unidades de Policía Pacificadora, por su parte, siguen la línea de las policías comunitarias. En este caso, policía comunitaria es un concepto y al mismo tiempo una estrategia basada en una alianza entre la población local y las instituciones de seguridad pública.

Las Unidades de Policía Pacificadora, la cara más visible del programa de policía comunitaria en Río de Janeiro, apuntan tanto a recuperar los territorios ocupados por el crimen organizado como a promover la inclusión social de la población pobre. Hoy, cerca de 280.000 personas se benefician directamente de la implementación de estas unidades. Además, el gobierno está invirtiendo más de R\$ 15 millones (aproximadamente US\$ 8 millones)

Gráfico 3. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes del estado de Río de Janeiro (Brasil), 1997 – 2010.



Fuente: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

* Datos preliminares.

Estimados realizados por: Project UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) - População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.

para mejorar la Academia de Policía, de manera que pueda capacitar a alrededor de 60.000 oficiales de policía hasta 2016.

Los resultados de las Unidades de Policía Pacificadora no se pueden observar aún en relación con las tasas de violencia letal en el estado de Río de Janeiro. La tendencia a disminuir de la violencia letal comenzó en 2002, seis años antes de la implementación de la primera Unidad de Policía Pacificadora en la ciudad de Río de Janeiro, capital del estado. Esta tendencia ha permanecido estable desde entonces. Además las Unidades de Policía Pacificadora aún no han sido implementadas en todas las zonas críticas.

No obstante, es posible realizar una evaluación del proceso de implementación de las Unidades de Policía Pacificadora por medio del uso de mapas georreferenciados. Y, como hemos indicado antes, carecemos todavía de estudios que nos brinden mayores análisis sobre este caso.

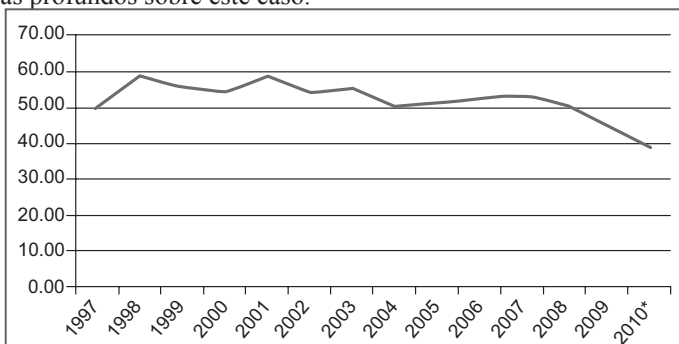
El caso de Pernambuco: Pacto pela Vida (Pacto por la Vida)

Pacto pela Vida (Pacto por la Vida) fue lanzado en 2007 por el gobierno de Pernambuco, como parte del Plan Estatal de Seguridad Pública, que se basa sobre el diálogo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo principal es reducir la criminalidad y la inseguridad ciudadana en Pernambuco, haciendo énfasis en la reducción de crímenes letales. El plan se centra en crear una conexión entre las acciones que promueven seguridad pública y derechos humanos, fomentando la participación activa de la sociedad civil organizada por medio de la creación espacios de control social más efectivos y de una gestión más democrática.

Las principales líneas de acción del Pacto por la Vida son: represión de la violencia letal; mejora institucional de la fuerza policial; manejo de la información y conocimiento; prevención social del crimen y de la violencia; y manejo democrático de la seguridad pública.

Durante el primer año de este plan, 23.368 oficiales de policía fueron capacitados. A partir de entonces, se puede observar en el estado de Pernambuco una reducción significativa de la violencia letal, que indicaría la posible eficacia a corto plazo del Pacto por la Vida. No obstante, es im-

portante mencionar una vez más que carecemos de estudios que ofrezcan análisis más profundos sobre este caso.



Fuente: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.

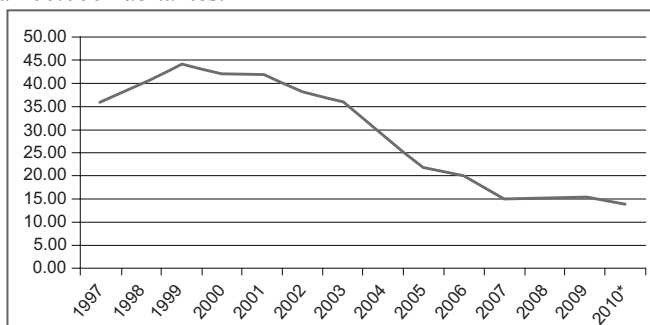
* Datos preliminares.

Estimados realizados por: Project UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) - População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Gráfico 4. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes del estado de Pernambuco (Brasil), 1997 - 2010.

El caso de São Paulo

La reducción de las tasas de homicidio en el estado de São Paulo es uno de los fenómenos de la seguridad pública brasilera más significativos. A fines de 1990, la tasa de homicidios en São Paulo estaba cerca de los 45 homicidios por cada 100.000 habitantes.



Fuente: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.

* Datos preliminares.

Estimados realizados por: Project UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) - População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Gráfico 5. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en el estado de São Paulo (Brasil), 1997-2000

Diferentes estudios revelan —a pesar de algunas divergencias en relación con el grado de influencia que ejerce cada uno— algunos de los principales factores que explicarían esta reducción de las tasas de violencia en São Paulo.⁴ Estos son el perfeccionamiento de los mecanismos de planeamiento, gestión y control; el papel de las municipalidades; la participación de la sociedad civil; el desarme; frenar guerras de territorio entre facciones criminales; aspectos demográficos, sociales y económicos; y el encarcelamiento.

Uno de los factores principales, presentados en diferentes estudios,⁵ es la inversión estatal en mecanismos de planeamiento, gestión y control de las políticas de seguridad pública. Durante la última década se han realizado algunos ajustes institucionales para mejorar la capacidad de gestión. Una iniciativa gubernamental importante fue la expansión del Departamento de Homicidios y de Protección a las Personas (DHPP), creado en 1986. Otra iniciativa valiosa fue la creación en 1998 de la Superintendencia de la Policía Técnica y Científica (Forense).

Es relevante mencionar también el encarcelamiento de asesinos en serie como una prioridad; la adecuada división de las funciones y áreas de injerencia de las fuerzas de policía territorial; la inversión en el área de manejo de la información; la implementación de prácticas y procedimientos de acción que protejan los derechos humanos; la implementación de políticas locales de prevención (como algunos procedimientos de las policías comunitarias); capacitación intensiva para los oficiales de policía; y la mejora de los mecanismos internos y externos de la policía de control. Además, el porcentaje del gasto estatal en seguridad pública aumentó de 6,6% en 1999 a 10% en 2006.⁶

La inclusión de otros actores sociales en los procesos de toma de decisiones e implementación de las iniciativas también es considerada un factor clave por muchos estudios.⁷ Este se puede observar en los cambios con respecto al rol las municipalidades y en el incremento de la participación de la sociedad civil.

De acuerdo con la Constitución Federal, los gobiernos estatales son res-

ponsables de la seguridad pública, mientras que las municipalidades son las únicas responsables de proteger a sus activos. Sin embargo, las olas sucesivas de violencia de la década de 1980 y de 1990 obligaron a las municipalidades a redefinir su papel.

Las municipalidades tienen ahora un papel más activo ya que promueven un cambio de orientación: de medidas represivas hacia medidas preventivas. A nivel municipal existen, a grandes rasgos, cinco políticas principales. Estas son: la creación de la Guardia Municipal; la institucionalización de consejos y planes municipales de seguridad pública; el acceso a fondos del Fondo Nacional para la Seguridad Pública; y, en algunos casos, la creación de una legislación específica para restringir la venta de alcohol.

Algunos estudios señalan también que la participación de la sociedad civil en la implementación de políticas de seguridad pública es un factor importante para comprender la reducción de crímenes violentos, como son los homicidios.⁸ Las organizaciones sociales y comunitarias que colaboran con las autoridades públicas en favor de las políticas públicas en seguridad contribuyen a reducir la violencia, a través del empoderamiento de la población vulnerable, que suele constituir una brecha institucional significativa en muchos proyectos públicos.

La publicación del Estatuto de Desarme (amnistía de armas) permitió retirar armas de circulación, lo que tuvo luego un efecto positivo en la tasa de homicidios, de acuerdo con Cerqueira y Lima.⁹ São Paulo fue un estado pionero en poner en práctica controles aleatorios para fiscalizar las armas de fuego y las municiones. Estudios que han utilizado información de Datasus (el sistema brasileño de información de salud pública) han corroborado la importancia de las campañas de desarme como herramienta para reducir las muertes relacionadas con armas de fuego.¹⁰ De acuerdo con estos estudios, este tipo de muerte se redujo en 19,4%, de 10.097 en 2003 a 8.137 en 2004, periodo que corresponde a la publicación del Estatuto de Desarme y a la campaña pública correspondiente.

Sectores de la policía y estudios etnográficos hacen énfasis también en otro factor: la hegemonía del Primeiro Comando da Capital (PCC) (Primer Comando de la Capital), una agrupación criminal que opera desde las prisiones estatales, ha contribuido a reducir las tasas de homicidio.¹⁰

Esta hegemonía resulta del control que el PCC ha tomado de la venta al por mayor de drogas ilegales en São Paulo, obligando a las agrupaciones criminales locales a comprar cantidades fijas de drogas, lo que ha frenado las disputas por territorio. De esta manera, el PCC se ha convertido en un mediador del conflicto y mantiene el orden mediante la “pacificación” de territorios hasta el momento dominado por diferentes pandillas vinculadas al tráfico de drogas.

Otros estudios afirman que factores de naturaleza estructural y cambios sociales al corto y largo plazo también pueden haber contribuido a reducir los homicidios en São Paulo. En este análisis, la disminución de los homicidios resulta de una combinación de factores demográficos, sociales y económicos. Primero, las transformaciones demográficas han reducido el segmento de población joven, que es más propenso a involucrarse en actos de violencia que cualquier otro grupo de edad. Entonces, el menor número de jóvenes —un efecto de la incesante disminución de la fertilidad que comenzara en la década de 1980— puede haber causado que el grupo más expuesto a la violencia letal disminuya.

Este cambio en el panorama demográfico se combina con otro aspecto importante, como es la mejora del nivel educativo de la población en general y de los jóvenes en particular. Desde esta perspectiva, es más probable que los individuos con mayor nivel educativo resuelvan los conflictos de manera no violenta, que aquellos con niveles educativos más bajos. Si consideramos esta premisa como una hipótesis, podemos concluir que el rápido aumento del acceso a la educación pública, sobre todo, entre las generaciones más jóvenes, debería reducir la incidencia de actos violentos durante la resolución de conflictos. Además, las escuelas han adoptado un papel protector, especialmente frente aquellos estudiantes que viven en zonas de alto riesgo.¹²

Finalmente, otro factor que se puede tomar en cuenta es la política de encarcelamiento implementada por el sistema judicial de São Paulo. De acuerdo con algunos estudios, el aumento de encarcelamientos y la construcción de varias cárceles han afectado las dinámicas del crimen, sacando de las calles a delinquentes con tendencias criminales.¹³ No obstante, la tasa de encarcelamiento ha tenido un crecimiento lineal desde 1994. Al mismo

tiempo, la tasa de homicidios alcanzó su punto más alto en 1999 pero cayó luego de forma más abrupta que el aumento de la población carcelaria. En otras palabras, la reducción de los homicidios ocurrió seis años después del crecimiento simultáneo de prisiones. Esto indica que el éxito en revertir la tasa de homicidios debe ser atribuido a otros factores, mas no a la política de encarcelamiento.

PARTE II – GESTIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN UN CONTEXTO DEMOCRÁTICO

A pesar de los resultados positivos de algunos programas gubernamentales en la reducción de las tasas de homicidios en Brasil, queda una pregunta sin responder. ¿Qué razones llevan a este país a aceptar el hecho de que más de 50 mil personas son asesinadas cada año dentro de su territorio?

Por un lado, esta tasa nos desafía a revisar el modelo de seguridad pública y las determinantes macro de la violencia en Brasil. Por el otro, la misma tasa exige acciones a corto plazo que refuercen el papel de las policías, así como la importancia de mejorar los mecanismos de gestión y control policial.

Minas Gerais, Río de Janeiro y Pernambuco son casos ejemplares de acciones al corto plazo. Sin embargo, el estado de São Paulo registra las disminuciones consecutivas de las tasas de violencia más largas en el tiempo, sobre todo en el caso de los homicidios. La capital de São Paulo, por ejemplo, ha alcanzado la meta de reducir su tasa de homicidios a menos de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes, el nivel no epidémico de criminalidad letal establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

No obstante, no se ha llegado a un consenso respecto de las explicaciones para el fenómeno de la reducción de violencia en São Paulo. Al contrario, aún forman parte de un intenso debate. Además, la comprensión de este fenómeno no involucra solamente al sector académico, sino también al político en la medida en que una vez que se establece cuáles fueron los factores clave que llevaron a una trayectoria positiva de las tasas de violencia en São Paulo, este conocimiento debe ser aplicado para mejorar otros programas públicos en curso, así como para diseñar nuevos programas en otras áreas críticas de la federación brasilera.

Por otro lado, profundos cambios sociales y demográficos están tenien-

do lugar en Brasil. Los cambios demográficos a nivel nacional son muy similares a los del estado de São Paulo, desde comienzos del año 2000. El segmento de población joven se ha reducido y el segmento de población adulta mayor tiende a aumentar. Como consecuencia, ha disminuido la cantidad de población más expuesta a la violencia letal, como son los más jóvenes. Durante los últimos años, ha habido también cambios sociales (y económicos) significativos como la mejora de los promedios en educación, la reducción de la pobreza y la tendencia de las tasas de desempleo a disminuir. Estos cambios podrían mejorar la prevención de la violencia letal, dado que el ingreso y la permanencia en la escuela y en el mercado laboral pueden convertirse en factores clave de protección para las personas que están más expuestas a este tipo de violencia.¹⁴

Similar a lo que sucedió en Estados Unidos en la década de 1990, los cambios sociales y demográficos combinados con nuevas prácticas para formular, implementar y manejar políticas de seguridad pública y la prevención de la violencia pueden ayudar a explicar la evolución de la violencia y de las trayectorias de las tasas de crimen en Brasil del año 2000.

Por un lado, existe, entre los expertos en seguridad pública, un consenso sobre la existencia de múltiples determinantes en la reducción de las tasas de violencia letal. Por el otro, los esfuerzos por lograr una comprensión más precisa de estas determinantes revelan que también hay una gran gama de interpretaciones divergentes que atribuyen diferente relevancia a cada determinante.¹⁵

Y, una de las razones para estas divergencias reposa sobre el hecho de que, con cierta frecuencia, los expertos tienden a analizar el tema de la seguridad pública utilizando una reserva de conocimiento y prácticas específicas circunscrita por experiencias aisladas o casos internacionales.

Esto pone énfasis sobre el rol central de las estadísticas y de la información para mejorar las acciones de seguridad pública. Es necesario mejorar los sistemas de información existentes, y no sólo definirlos como productos del desarrollo tecnológico, como a muchos administradores públicos les gusta pensar. Existe aún una falta de inversión en el establecimiento de acuerdos y modelos nacionales con relación a lo que se debe medir, por ejemplo, qué delitos deben ser monitoreados. Esta carencia dificulta la

puesta en práctica de acciones y políticas exitosas en casos internacionales ejemplares como Nueva York y Bogotá.

En pocas palabras, una mirada de síntesis a las instituciones y políticas públicas en justicia y seguridad públicas implementadas en Brasil, y particularmente en São Paulo, después de la transición democrática muestra que siguen una tendencia que puede ser comparable con las trayectorias de otros países.

Al comienzo, en las décadas de 1980 y de 1990, hubo un crecimiento constante en las tasas de criminalidad, violencia y sensación de inseguridad que la población sentía, algo que continúa siendo realidad en varios estados de la Federación Brasileira. La literatura especializada asocia este crecimiento con la prevalencia de estructuras organizacionales obsoletas tanto en las instituciones policiales como en las de justicia; y a su resistencia a la participación y control social.¹⁶

Además, como las instituciones policiales y judiciales son parte de un sistema organizado en diferentes niveles y esferas gubernamentales y de poder, es muy complicado integrar paradigmas comunes de acción a partir de una lógica de derechos humanos y transparencia.

No obstante, el crecimiento persistente de la incidencia de crímenes violentos en las décadas pasadas ha llevado a algunos estados de la federación Brasileira —en particular al estado de São Paulo— a emprender una serie de reformas de gestión de sus políticas públicas. Al mismo tiempo, esos estados han intentado integrar a las diferentes instituciones parte del sistema policial y judicial, responsable de procesar y resolver conflictos en nuestra sociedad. Dentro de este contexto, la percepción de que el crimen, la violencia, el desorden y las violaciones a los derechos humanos resultan de múltiples causas también ha sido reforzada.

Por lo tanto, la implementación de cambios en el sistema de seguridad pública y justicia, asociado a una perspectiva más amplia sobre las causas de la violencia, ha llevado a las autoridades públicas y a los expertos a admitir que la incidencia de la violencia y del crimen está influenciada por el contexto social y demográfico, por la presencia de factores de riesgo, por la implementación de estrategias de prevención y por políticas urbanas y sociales, entre otras variables.¹⁷

De acuerdo con esta nueva perspectiva, si bien la policía y la justicia criminal continúan siendo instituciones decisivas en los esfuerzos por reducir la violencia y preservar la paz, nuevas instituciones sociales y actores han sido incorporados a estos esfuerzos. Al mismo tiempo, las nuevas prácticas de seguridad pública adoptadas han, ciertamente, influenciado la reversión de las tasas de criminalidad de los últimos años. En algunos de los casos actuales analizados en este documento, saber, las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro y las experiencias de Minas Gerais y Pernambuco es importante resaltar el papel de la comunidad, el uso intensivo de la información y la aplicación del concepto de territorio como aliados de la gestión policial.

No obstante, establecer el papel que juega cada una de estas variables, así como sus múltiples naturalezas y relaciones entre sí continúa siendo una tarea difícil. Sin embargo, reconocerlo es un primer paso para evaluar la influencia que ejercen y para comprender sus conexiones, lo que pueden ofrecer a las autoridades públicas y a la sociedad en general en materia de nuevos acercamientos y métodos para reducir la violencia urbana.

Ahora, a pesar de los logros y de la relevancia técnica y política de este acercamiento, si miramos de cerca el panorama de violencia, Brasil enfrenta retos considerables. El hecho es que el Estado brasileiro está rodeado por enormes demandas sociales, corporativas y políticas. Sin embargo, no puede intervenir mucho en la calidad de vida de su población y en la garantía efectiva de la paz y los derechos.

Además, Brasil presenta uno de los gastos gubernamentales más altos en seguridad pública de América Latina y, probablemente, del mundo. El gobierno brasileiro gasta, aproximadamente, R\$ 60 billones al año (cerca de US\$ 33 billones) en las áreas de seguridad pública y administración carcelaria. A pesar de este considerable gasto público, los resultados en cuanto a la reducción de la violencia letal están aún lejos de llegar al nivel de no epidémico de criminalidad legal establecido por la OMS. Esta brecha entre los gastos y los resultados señala una posible crisis en el manejo de la seguridad pública, debido a su ineficiencia.¹⁸

Si tomamos en cuenta el caso de la ciudad de Nueva York, podemos reforzar la idea de la crisis en la gestión de la seguridad pública. El sistema

brasileño de seguridad pública consume vigorosamente el gasto público al mismo tiempo que crea divergencias entre las diferentes esferas del gobierno y del poder. Además, no revierte completamente el panorama actual de miedo e inseguridad.

La misma crisis causa una situación inviable que combina altas tasas de violencia, crimen y miedo con altos niveles de insatisfacción entre los oficiales de policía debido a los bajos salarios y a las deficientes condiciones de trabajo; además de la persistente violencia y corrupción policial. Frente a este vacío, el crimen organizado encuentra un contexto favorable para desafiar al Estado.

Como resultado, la creciente presión para implementar acciones efectivas que reduzcan la inseguridad tiende más a mantener esta situación, en vez de favorecer las condiciones para superarla. Casi no existe una discusión que proponga una revisión de modelos de gestión y, sobre todo de reformas legislativas que apunten a mejorar la eficiencia del sistema.

En este proceso los principales problemas organizacionales del sistema de justicia criminal y la baja participación social en el debate sobre seguridad pública ya no son considerados cuestiones urgentes o políticamente relevantes. Temas importantes —como la violación de derechos humanos, la corrupción, la violencia policial, la integración, la reforma de la Constitución Federal, los cambios de trabajo, el fin de la investigación policial, entre otros— se convierten en tabús que han de ser evadidos, en temas frente a los cuales el pragmatismo electoral recomienda mantener una distancia.

El problema de la seguridad pública involucra a una serie de acciones públicas y políticas específicas: presencia territorial; garantía de derechos y de orden público democrático; policía preventiva; policía de tránsito y medio ambiente; bomberos y defensa civil; investigación criminal y proceso penal; control de grandes eventos; desórdenes y disturbios; control del sistema de prisiones; acciones especiales; proximidad a la comunidad y a la población joven; entre otras.

Podemos, entonces, aprender una importante lección de las experiencias internacionales: a pesar de que estemos enfrentando un fenómeno multidimensional, es posible lograr reducciones sustantivas de los niveles de violencia y criminalidad en la medida en que se movilizan esfuerzos insti-

tucionales y políticos para responder, política y normativamente, a preguntas sobre qué tipo de policía necesitamos y qué modelo de seguridad ciudadana es compatible con la democracia. Si Brasil logra responder a estas preguntas, las posibilidades de obtener resultados positivos en la reducción de la violencia y criminalidad serán mayores. El camino está señalado.

NOTAS

1. Nos gustaría agradecer a Samira Bueno y a Lize Marchini por haber preparado los gráficos y los mapas presentados en este documento.

2. El mapa ha sido tomado de la tesis de Andréa Maria Silveira presentada ante el Programa de Posgrado en Sociología de la Universidad Federal de Minas Gerais en 2007. Véase: Silveira, A. M. *Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. (Belo Horizonte: UFMG, 2007). <http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/teses_monografias/tese_andrea.pdf>.

3. Las milicias en Río de Janeiro son grupos organizados compuestos en su mayoría por oficiales de la policía militar, que ejercen coerción mediante la violencia ante la población de una comunidad para que esta pague por servicios legales e ilegales, como por ejemplo la oferta legal de gas y conexiones ilegales de TV cable.

4. Lima, R. S. *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. (São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011).

5. Lima (2011). Véase también: Adorno, S.; Barreira, C. (2010). “A Violência na Sociedade Brasileira”. En: Martins, C. B.; de Souza Martins, H. H. T. (Org.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. (São Paulo: Barcarolla, 2010, v. 1, p. 303-374).

6. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011).

7. Lima (2011).

8. Lima (2011); Adorno y Barreira (2010).

9. Batitucci, E. C. “A Evolução Institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada”. (*Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 4, edição 7, ago/set 2010, p. 30-47).

10. Lima (2011).

11. Telles, V. S. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. (Belo Horizonte: ARGUMENTVM, 2010).

12. Con relación a la discusión sobre la escuela como factor de protección frente a la violencia, véase: International Centre for the Prevention of Crime - ICPC. *International report — Crime prevention and community safety: trends and perspectives*. (Montreal: International Centre for the Prevention of Crime - ICPC, 2010). Maclaren, K. *Tough is not enough — getting smart about youth crime. A review of research on what works to reduce offending by young people*. (Wellington: Ministry of Youth Affairs 2000).

13. Batitucci, (2010).

14. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Relatório de atividades: síntese das ações, produtos e conclusões- Janeiro de 2009 a Fevereiro de 2011*. (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - Ministério da Justiça, 2011).

15. Lima (2011).

16. Adorno, S.; Barreira, C. (2010).

17. Lima (2011).

18. Lima, R. S. y Brito, y Brito, D. C. “Segurança e desenvolvimento: da defesa do Estado à defesa da cidadania. En: Barreira, C.; Sá, L.; Aquino, J. P. (Org.). *Violência e dilemas civilizatórios: as práticas de punição e extermínio*. (Campinas: Pontes Editores: 2011, p. 203-220).

BIBLIOGRAFÍA

Adorno, S.; Barreira, C. “A Violência na Sociedade Brasileira”. En: Martins, C. B.; de Souza Martins, H. H. T. (Org.). *Horizontes das* (São Paulo: Barcarolla, 2010, v. 1, p. 303-374).

Batitucci, E. C. “A Evolução Institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada”. (*Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 4, edição 7, ago/set 2010, p. 30-47).

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011).

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Relatório de atividades: síntese das ações, produtos e conclusões- Janeiro de 2009 a Fevereiro de 2011*. (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública – Ministério da Justiça, 2011).

International Centre for the Prevention of Crime - ICPC. *International reporte — Crime prevention and community safety: trends and perspectives*. (Montreal: International Centre for the Prevention of Crime - ICPC, 2010).

Lima, R. S. *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. (São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011).

Lima, R. S. *Between Words and Numbers: Violence, Democracy and Public Safety in Brazil*. (Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG, 2010).

Lima, R. S. y Brito, D. C. “Segurança e desenvolvimento: da defesa do Estado à defesa da cidadania. En: Barreira, C.; Sá, L.; Aquino, J. P. (Org.). *Violência e dilemas civilizatórios: as práticas de punição e extermínio*. (Campinas: Pontes Editores: 2011, p. 203-220).

Mac Laren, K. *Tough is not enough — getting smart about youth crime. A review of research on what works to reduce offending by young people*. (Wellington: Ministry of Youth Affairs, 2000).

Silveira, A. M. *Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*. (Belo Horizonte: UFMG, 2007).

Telles, V. S. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. (Belo Horizonte: ARGUMENTVM, 2010).

COLOMBIA: ÉXITOS Y LEYENDAS DE LOS “MODELOS” DE SEGURIDAD CIUDADANA: LOS CASOS DE BOGOTÁ Y MEDELLÍN

MARÍA VICTORIA LLORENTE
SERGIO GUARÍN LEÓN

INTRODUCCIÓN

Colombia ha experimentado una transformación notable durante los últimos 20 años. De un país determinado por el conflicto armado y la violencia narcotraficante, calificado por algunos como un “estado fallido”, hoy recibe la atención regional e internacional en un clima de optimismo.¹ Si bien muchos de los problemas estructurales del país siguen representando grandes desafíos, el avance en facetas clave para la vida económica y social es incuestionable. Por ese motivo, la discusión sobre la desigualdad, la concentración de la riqueza, la persistencia del conflicto armado, la corrupción y el desplazamiento se da en un contexto de mayor legitimidad del régimen político y de avance por parte del Estado en la provisión de bienes públicos esenciales.

Dentro de los logros que se han consolidado paulatinamente se encuentra, en un lugar privilegiado, el relacionado con la mejora en las condiciones de seguridad particularmente en lo que tiene que ver con la violencia asociada al conflicto armado y el narcotráfico. El crecimiento desbordado de la tasa de homicidios a nivel nacional alcanzó un punto crítico en 1991, cuando según datos de la Policía Nacional fue del orden de 79 por cada 100.000 habitantes, lo cual situó al país como uno de los más violentos del mundo. Esta cifra, que es el pico histórico registrado hasta el momento, contrasta con los 36 homicidios por 100.000 habitantes reportado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF) para el 2011. Comportamientos similares tienen los indicadores de secuestro, acciones terroristas, masacres y desplazamiento forzado. Como se discutirá en este artículo, tanto el crecimiento de la violencia homicida desde la década de

los ochenta, como su posterior disminución, se deben a un complejo entramado de causas y factores, muchas veces interrelacionados.

Si bien el país no ha superado de manera definitiva las amenazas contra la vida, el éxito relativo que se ha obtenido en la lucha contra el crimen y la violencia ha hecho que la experiencia colombiana se haya convertido en los últimos años en un referente sobre la materia, principalmente en el contexto latinoamericano. Han sido muy valorados y reconocidos los esfuerzos de las autoridades colombianas en los ámbitos de la lucha contrainsurgente y en el combate contra el narcotráfico.

Del mismo modo, las experiencias de Bogotá y Medellín, los dos principales centros urbanos del país, se han identificado como “modelos”²² replicables y exitosos de políticas locales de seguridad ciudadana. En efecto, desde la segunda mitad de los años noventa la experiencia de Bogotá se constituyó en un importante referente, mientras que la de Medellín lo ha sido en años más recientes. Ambos casos han sido motivo de constante examen por sus innovaciones en materia de políticas públicas y de gestión local de la seguridad que buscan aportar al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estas ciudades.

Sin lugar a dudas, tanto en el caso de Bogotá como en el de Medellín existen coincidencias favorables entre la tendencia de disminución de la criminalidad y la implementación de planes y programas que supusieron un mayor posicionamiento de los temas de seguridad y convivencia en la agenda política local y un redireccionamiento de las acciones en la materia. Sin embargo, el debate académico ha mostrado que resulta poco riguroso atribuir la caída del crimen que se ha dado en ambas ciudades a la aplicación de tales iniciativas locales como lo han hecho los gobernantes de turno. Esta discrepancia marca la importancia de analizar los distintos factores que explican las tendencias positivas en los casos de Bogotá y Medellín, con miras a valorar el aporte de la gestión local de seguridad en su real dimensión.

Como una contribución en ese sentido, el presente texto examina los puntos que se deben tener en cuenta a la hora de comprender el fenómeno de la reducción del crimen y en particular de los homicidios en Bogotá y Medellín. Se propone la tesis de que es necesario entender la naturaleza del problema teniendo en cuenta, por un lado, la incidencia sobre lo local de

dinámicas nacionales del conflicto armado y del narcotráfico y, por el otro, el balance de poderes a nivel local entre estructuras criminales involucradas en negocios ilegales.

Con esta premisa de partida, se analiza el efecto que han tenido políticas e intervenciones de orden nacional sobre la caída del crimen y la violencia en estas ciudades. Al mismo tiempo se reconsidera el peso que se le ha querido dar a las políticas locales de seguridad ciudadana y se les sitúa en términos de su inserción virtuosa en iniciativas nacionales y de su potencial para generar condiciones de convivencia y de sostenibilidad al mejoramiento de los indicadores de crimen y violencia.

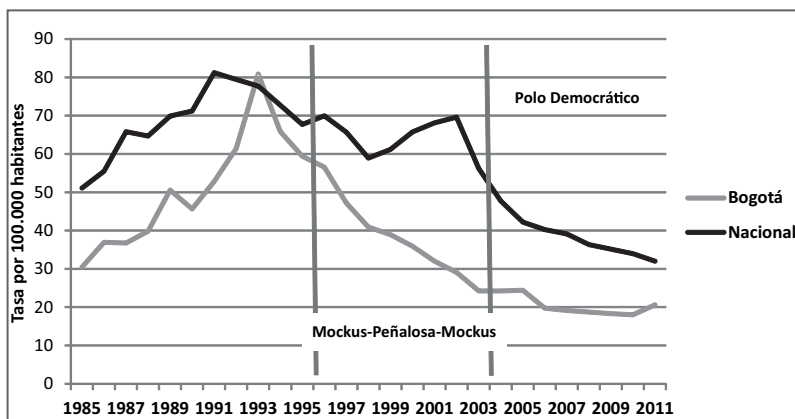
Este artículo además de esta introducción, cuenta con cuatro partes. En la primera y segunda parte se presentan los casos de Bogotá y Medellín. En esta exposición se muestran las dinámicas de la criminalidad en los últimos 25 años y se enuncian las políticas locales que se implementaron en paralelo a las tendencias decrecientes. En la tercera, se analiza el dilema de atribución entre políticas nacionales y locales y su impacto en la disminución del crimen y la violencia y, finalmente se sacan conclusiones y se dan algunas notas sobre aspectos que se deben tener en cuenta en materia de políticas de seguridad ciudadana para un país como Colombia.

LA EXPERIENCIA DE BOGOTÁ

Las políticas de seguridad y convivencia implementadas en Bogotá en el período 1995 a 2003 fueron en su momento un ejemplo pionero y esperanzador, sobre todo para América Latina, de las posibilidades que hay para gestionar programas desde lo local con aparentes resultados exitosos en cuanto a la reducción del crimen y de la sensación de inseguridad de los ciudadanos. Esta ciudad con poco más 7.5 millones de habitantes, capital de Colombia, país que por años fue reputado como uno de los más violentos del hemisferio occidental, experimentó desde 1994 un descenso continuo en los principales indicadores de crimen. Particularmente notoria ha sido la caída de la tasa de homicidios, pese a los períodos de recrudecimiento del conflicto interno en el resto del país y a la crisis económica de la segunda mitad de los años noventa que golpeó a Colombia y por supuesto a su capital también.

En 1993, tras casi una década de tendencia ascendente, Bogotá registró una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, una vez llegado a este punto que fue el más alto de la historia, el comportamiento del homicidio se quebró y se produjo una tendencia a la baja continua y consistente hasta 2004 cuando se frena la caída y aplana la tendencia según se aprecia en el Gráfico 1. Así mientras que la tasa de homicidios descendió a un ritmo promedio anual de 11% entre 1994 y 2003, la caída promedio anual en 2004-2011 se redujo radicalmente a 2%, observándose incluso un incremento significativo de 14% en el 2011.

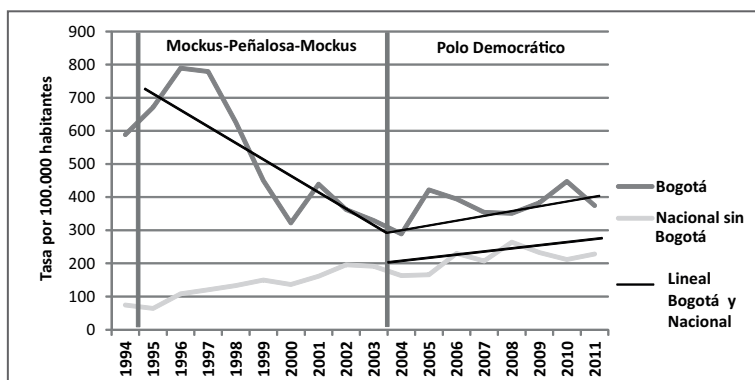
Gráfico 1. Tasa de homicidios en Bogotá 1985-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de homicidios de la Policía Nacional de Colombia y de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Algo similar aunque menos acentuado y estable, sucedió con otros delitos contra la vida como las muertes en accidentes de tránsito y las lesiones personales, así como con los registros policiales de ataques contra el patrimonio, hurtos a personas, residencias, comercio y robo de vehículos (Gráfico 2).

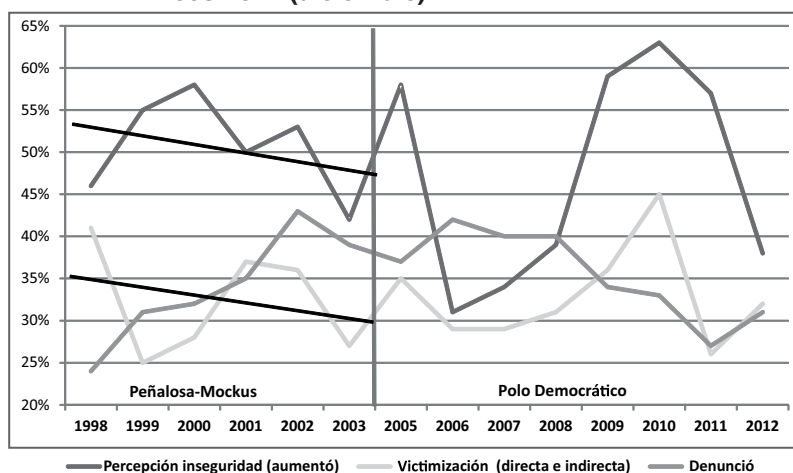
Gráfico 2. Tasa de hurtos en Bogotá 1994-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de hurtos (personas, residencias, comercio, vehículos) de la Policía Nacional de Colombia y de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Esto por lo demás es consistente con lo que muestran las encuestas de percepción y victimización disponibles para la ciudad de Bogotá desde 1998 según se aprecia en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Percepción de seguridad y victimización en Bogotá 1998-2012 (diciembre)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá.

La coincidencia que se dio entre la caída en los índices de crimen y violencia y el advenimiento de una serie de administraciones distritales (alcaldías) que transformaron el rumbo de la ciudad en muchos ámbitos y priorizaron la reducción de la violencia y la inseguridad dentro de su agenda política, ha hecho que la labor de Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) y Antanas Mockus (2001-2003), haya sido destacada como la artífice de los cambios fundamentales en las condiciones de seguridad de la ciudad.

A favor de esta hipótesis también juega la desaceleración en la caída de la criminalidad y en algunos casos su reversión, visible a partir de 2004, precisamente cuando cogen las riendas de la ciudad una serie de alcaldes del Polo Democrático Alternativo,³ según se observa en los gráficos 1, 2 y 3. En estas últimas alcaldías encabezadas por Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno y Clara López (2008-2011) y Gustavo Petro (2012-2015), aun cuando se mantuvieron algunas de las iniciativas sobre todo durante el periodo de Garzón, los temas de seguridad ciudadana y convivencia claramente perdieron centralidad dentro de los planes de desarrollo los cuales priorizaron la agenda social.

Es innegable que las alcaldías de Mockus-Peñalosa-Mockus asumieron un liderazgo importante en los asuntos de seguridad y convivencia de la ciudad que transformaron positivamente el enfoque de política y la gestión local sobre los mismos.⁴ Además de introducir innovaciones conceptuales y de poner a la ciudad al corriente de prácticas en boga y catalogadas como eficaces a nivel internacional, se desarrollaron durante dichas alcaldías esquemas institucionales que modernizaron la gestión local de estos asuntos.

Por un lado, la llamada “cultura ciudadana”, fue el eje central de los planes de gobierno de Mockus y como tal fue el trasfondo de las políticas preventivas y de convivencia promovidas por sus dos administraciones. Este enfoque, que parte del supuesto teórico según el cual los ciudadanos estamos sometidos a tres marcos de regulación —la ley, la moral y la cultura— y afirma que la convivencia es mejor cuando existe una armonía entre ellos, enfatizó la necesidad del acatamiento de la norma, del castigo social hacia las conductas reprochables y de la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanía (Mockus 1994 y 2001). Con un fuerte énfasis en la pe-

dagogía y bajo la convicción de que la cultura podía modificarse mediante el esfuerzo estatal, las políticas de cultura ciudadana suponían un esquema de incentivos y restricciones que pretendían controlar ciertos factores de riesgo asociados a la comisión de delitos y contravenciones.

En este marco y de cara a los altos índices de violencia homicida (homicidios dolosos y en accidentes de tránsito) que se registraban en la ciudad se priorizó la “defensa de la vida” como objetivo central de la agenda de seguridad ciudadana y convivencia. Fueron famosas las campañas de “vacunación contra la violencia” y de educación en seguridad vial, así como una serie de medidas inspiradas en el enfoque de la salud pública que enfatiza en prevenir la ocurrencia de eventos que predisponen o precipitan situaciones violentas. Entre estas destacan las medidas de desarme ciudadano y de regulación del consumo de alcohol. En ambos casos se combinaron acciones pedagógicas orientadas principalmente hacia los jóvenes, con medidas de tipo administrativo, como la prohibición al porte de armas de fuego los fines de semana y festivos y la restricción del horario de venta de bebidas alcohólicas, mejor conocida como la “hora zanahoria”.⁵

Por su parte, la administración de Enrique Peñalosa si bien mantuvo algunas de las iniciativas de Mockus, lideró un discurso más fuerte de seguridad orientado por los principios de la “ventana rota” y de la “cero tolerancia” muy populares en ese entonces a partir de su aparente éxito en la ciudad de Nueva York (Alcaldía de Bogotá 2000: 20-22). Este enfoque de política sin duda cayó como anillo al dedo para un alcalde cuyo propósito central de gobierno era proporcionar espacios públicos ordenados y de calidad para todos los bogotanos. Así, son emblemáticas las intervenciones iniciadas desde 1998 para recuperar grandes ejes viales y zonas de alto deterioro físico y social especialmente en el centro de la ciudad. A estas intervenciones se le sumó el Programa Misión Bogotá, que buscó integrar a la comunidad en acciones de recuperación del orden social y físico, en sitios puntuales de la ciudad donde se conjugaban problemas de convivencia y de utilización inadecuada del espacio público, con una alta percepción de inseguridad por parte de la población.

En cuanto a la modernización de la gestión local de la seguridad ciudadana y la convivencia se destaca el proceso de institucionalización del manejo

de las respectivas políticas iniciado durante la primera administración de Mockus. En primer lugar, se creó una oficina asesora del alcalde que posteriormente se transformó en un ente orgánico de la alcaldía,⁶ responsable de gestionar las políticas en este campo. En segundo lugar, se potenciaron mecanismos para el seguimiento de la situación de seguridad en la ciudad y para la concertación de intervenciones con otras instituciones. Entre ellos está la formalización de reuniones periódicas del Consejo Distrital de Seguridad como escenario para la toma de decisiones, al que asisten funcionarios de la administración municipal y de otras entidades como la policía y la fiscalía. Por último, como apoyo a la formulación y seguimiento de políticas en la materia, se desarrollaron herramientas para la recolección sistemática y análisis de información de distintas fuentes sobre delitos y violencia en la ciudad.⁷

Esta institucionalización de la gestión de las políticas de seguridad y convivencia estuvo acompañada de un incremento sin precedentes en Bogotá y en el resto de ciudades del país, de las inversiones de la capital para el sector las que prácticamente se cuadruplicaron entre 1994 y 2003 (Llorente y Rivas 2004: 29).⁸ Esto sin duda fue clave para que la alcaldía pudiese ejercer su liderazgo en especial frente a la policía, la que recibió alrededor del 70% de estos recursos para mejorar sus instalaciones y dotación y en menor medida para capacitación. Además se destinaron importantes recursos para modernizar los espacios de retención de infractores y contraventores de modo que se readecuó la cárcel municipal y se amplió al doble su capacidad y se creó la Unidad Permanente de Justicia (UPJ) como centro de retención transitoria a donde son conducidos los ciudadanos que infringen las normas de convivencia.

Junto con lo anterior se adelantaron durante las alcaldías de Mockus-Peñalosa-Mockus otros programas de corte preventivo aunque con una inversión muy inferior. Entre estos vale mencionar las intervenciones frente a jóvenes en riesgo, el fortalecimiento de las comisarías de familia como espacios de orientación para la resolución de conflictos familiares y la prevención de la violencia intrafamiliar y la promoción de mecanismos de resolución alternativa de conflictos con la creación de unidades de mediación y conciliación en todas las localidades de Bogotá.

Todo lo anterior es ilustrativo del aporte que hicieron las alcaldías de Mockus y la de Peñalosa a las políticas de seguridad y convivencia ciudadana y al fortalecimiento institucional de la ciudad para la gestión local de las mismas. De allí que se ha asociado la mejora de las condiciones de seguridad de la ciudad con estas medidas. Pero esto que intuitivamente puede ser razonable, no tiene asidero empírico como se verá más adelante.

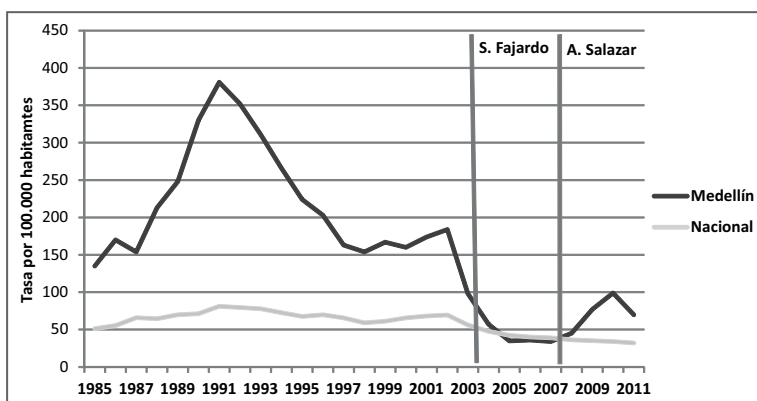
LA EXPERIENCIA DE MEDELLÍN

Medellín, capital del departamento de Antioquia, segunda ciudad del país que cuenta hoy con aproximadamente 2.4 millones de habitantes, ha cambiado en los últimos años su triste celebridad por un clima de esperanza y optimismo. De ser identificada como el centro de operaciones del cartel más temible del tráfico de drogas ilícitas en el mundo y como escenario de confrontación de una intrincada red de actores y grupos armados ilegales (combos,⁹ bandas,¹⁰ estructuras del narcotráfico, milicias, guerrillas y paramilitares), con el tiempo se ha transformado en un referente sobre el despegue del país y se han hecho célebres sus apuestas por la educación, la innovación y la cultura.

En 1991 Medellín registró la pasmosa cifra de 381 homicidios por cada 100.000 habitantes. Esta tasa que es casi el doble de la reportada en la ciudad de Juárez (epicentro de la lucha entre narcos en México) en su año más alto (2010),¹¹ refleja el punto culmen de una crisis estatal iniciada una década atrás en medio de la cual Medellín y sus municipios aledaños fueron presas de distintas formas de ilegalidad y delincuencia. En este proceso capos del narcotráfico y sus estructuras, que habían fortalecido, impulsado y organizado empresas criminales, algunas nuevas y otras basadas en combos y bandas preexistentes, constituyeron verdaderos ejércitos de sicarios y emprendieron una feroz lucha contra la institucionalidad que se conoció con el nombre de ofensiva narcoterrorista.¹²

Desde ese pico histórico, Medellín ha experimentado una tendencia descendente de la violencia homicida, pero a diferencia del caso de Bogotá, esta no ha sido sostenida sino que se han presentado importantes oscilaciones como se aprecia en el Gráfico 4.

Gráfico 4. Tasa de homicidios en Medellín 1985-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de homicidios de la Policía Nacional de Colombia y de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Si bien el declive de la violencia es visible desde 1992, lo cierto es que hasta 2003 se mantuvieron unas tasas exorbitantes de homicidios de entre 350 y 150 por 100.000 habitantes. De cara a esta situación, según lo analizan Alonso, Giraldo y Sierra (2007: 146-162) y Giraldo (2009: 32-34), se configuró a lo largo de la década de los años noventa una línea de política local de convivencia y seguridad ciudadana orientada primordialmente hacia el apaciguamiento y la autogestión del conflicto. Esta línea de política estuvo mediada por tres nociones: una según la cual el problema de violencia de la ciudad ni surgió en ella ni le era exclusivo y por lo tanto su solución no era responsabilidad principal del gobierno local; la segunda consideraba que el tratamiento predominantemente represivo de los fenómenos de violencia en la ciudad por parte de los organismos de seguridad del Estado había sido ineficaz y equivocada y había provocado un abismo entre las autoridades y la sociedad; y la última noción, como un subproducto de la anterior, propendía por la participación comunitaria en asuntos de convivencia y seguridad como medio para cerrar la brecha entre autoridades y población.

Es así como las alcaldías de Luis Alfredo Ramos (1992-1994), Sergio Naranjo (1995-1997) y Juan Gómez Martínez (1998-2000) promovieron políticas de seguridad y convivencia en las que se subestimaban las estra-

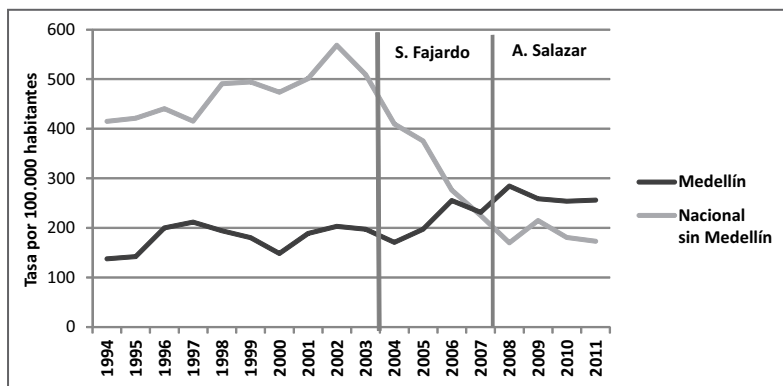
tegrías de coacción a la vez que privilegiaban la prevención, la negociación con actores armados y la participación ciudadana en asuntos de seguridad. Este enfoque de política sin duda fue problemático en un contexto como el de Medellín marcado por el conflicto entre múltiples actores armados.

Como lo señalan Alonso, Giraldo y Sierra (2007) y Giraldo (2009), este marco de política local propició una suerte de “retiro del Estado” de la gestión del conflicto y produjo un modelo de negociación permanente del desorden con los actores armados ilegales. Esto se materializó en la realización de numerosos pactos entre y con actores armados facilitados por la administración municipal a través de la Oficina Asesora de Paz y Convivencia de Medellín creada en 1993.¹³ Con esta práctica no solo no se logró la gobernabilidad deseada por las alcaldías de turno sino que, como efecto indeseado, se propició un equilibrio perverso entre Estado y actores armados según el cual se desdibujó el rol mediador y regulador del primero convirtiéndolo en un actor más del conflicto, mientras que los segundos ganaron estatus y preponderancia política.

Es posible que como efecto de esta política local el ritmo de la caída de la violencia homicida entre 1991 y 1998 haya sido parsimonioso, lo que sorprende si se tiene en cuenta que dicho período coincide con la desarticulación del Cartel de Medellín y por tanto se esperaría una reducción más dramática de los homicidios. Como concluyen Alonso, Giraldo y Sierra (2007) y Giraldo (2009), el modelo de negociación permanente con actores armados no ayudó a que el Estado monopolizara la fuerza una vez caído el Cartel de Medellín, sino que favoreció órdenes paralelos a través de los cuales las guerrillas y los paramilitares desplegaron su proyecto en la ciudad. Esto a su vez sería el trasfondo del posterior ascenso de los homicidios hasta 2003. En este caso se estaría sugiriendo que las políticas locales sí incidieron sobre el crimen y la violencia solo que en el sentido contrario al esperado.

En 2003 se produjo un cambio estructural en la tendencia de la violencia homicida llevándola a los niveles vistos tres décadas atrás en la ciudad, es decir antes de la irrupción del narcotráfico (Giraldo 2009: 41-42). Paralelamente se da una baja apreciable en los hurtos como se observa en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Tasa de hurtos en Medellín 1994-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de homicidios de la Policía Nacional de Colombia y de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Este cambio de tendencia coincide con la alcaldía de Sergio Fajardo (2004-2007) y su reversión paradójicamente concuerda con la de la administración de Alonso Salazar (2008-2011), heredero político de Fajardo y Secretario de Gobierno durante su alcaldía. La esperanza que despertó el periodo de Fajardo pronto se resquebrajaría, quedando la sensación de que se trató de un “milagro a medias” como lo bautizaron Fukuyama y Colby (2011).

Existe relativo consenso sobre la idea de que la magnitud de la violencia en Medellín para este período fue el resultado de una prolongación del conflicto armado en la ciudad y que la acelerada caída de los homicidios se asociaba con intervenciones del nivel nacional sobre las que nos referiremos en el siguiente punto. Con todo, el aporte a las políticas de seguridad ciudadana y convivencia realizado desde la alcaldía de Fajardo llamó particularmente la atención nacional e internacional.

Este reconocimiento sin duda se asocia al liderazgo que la administración Fajardo asumió frente a los asuntos de seguridad y convivencia y a las innovaciones que realizó en la materia. Dicho liderazgo se reflejó en su plan de gobierno el que se articuló en torno al propósito de enfrentar simultáneamente la desigualdad social y la violencia arraigada, que según el diagnóstico de la administración eran los dos grandes problemas que te-

nían sumida a la ciudad en el conflicto, el atraso, el miedo y la desesperanza (Alcaldía de Medellín 2007).

Dentro de este contexto es particularmente relevante el énfasis que se le dio a la construcción de institucionalidad local con miras a recuperar espacios urbanos y ocupar territorios, algo clave de cara al proceso de “retiro del Estado” que se había dado la década anterior y que hizo crisis a principios del año 2000. En este caso la propuesta de Fajardo se centró en articular las acciones de las fuerzas de seguridad del Estado para disminuir la violencia con las herramientas del desarrollo, para simultáneamente ocupar los espacios recuperados con intervenciones sociales integrales (Alcaldía de Medellín 2007). Esto se materializó en una serie de intervenciones inéditas en zonas críticas de la ciudad que habían sido tomadas por grupos armados ilegales, en donde a la par que ingresaba la policía, la alcaldía construía llamativas obras públicas y desarrollaba otras acciones de beneficio comunitario.¹⁴

Por otra parte, también destaca el reto que asumió con gran responsabilidad el alcalde Fajardo respecto del proceso de desmovilización y reintegración de combatientes de los grupos paramilitares, impulsado por el gobierno del Presidente Álvaro Uribe (2002-2010), dentro del cual el Bloque Cacique Nutibara (BCN) que operaba en Medellín fue el primero en desmovilizarse a finales de 2003. Esto le implicó a la alcaldía crear un programa especial conocido como el Programa de Paz y Reconciliación (PPR) orientado a atender a la población desmovilizada en la ciudad.

Es cierto que hubo muchas dudas en torno a la real desmovilización del BCN y a la transparente participación de los excombatientes en el programa. Sin embargo, como lo muestra el estudio de Palou y Llorente (2009), el PPR representó una alternativa innovadora tanto desde la perspectiva nacional como internacional, que se basó en un modelo de intervención orientado hacia la atención individualizada de los participantes para el desarrollo de capacidades y aptitudes para el retorno a la legalidad. Este modelo, por lo demás, fue posteriormente replicado a nivel nacional por el programa que creó el gobierno nacional en 2006 para atender a la población desmovilizada de grupos armados irregulares en el resto del país.

Otro aspecto innovador del PPR fue el haber sido complementado con otras intervenciones orientadas hacia la población joven que no estaba en proceso de reintegración. Es así como, por un lado, en el marco del programa se adelantó una iniciativa hacia “jóvenes en alto riesgo” con la que se pretendía evitar su vinculación a combos y bandas y, por el otro, se llevaron a cabo una serie de programas paralelos para jóvenes de escasos recursos que no habían incurrido en acciones armadas o violentas, los que respondían a la preocupación de la alcaldía de no desconocer las demandas de esta población (Palou y Llorente 2009: 25-26).

Otro aspecto a destacar fue la adopción de elementos claves del discurso de Antanas Mockus el cual gozaba de amplio reconocimiento nacional e internacional, dándole centralidad en el discurso de seguridad y convivencia a las nociones de “cultura ciudadana” y de corresponsabilidad. Esto se materializó en acciones entre las que sobresalen: la creación de la Secretaría de Cultura Ciudadana como ente gestor de las iniciativas en este campo; la expedición del Manual de Convivencia Ciudadana en el marco del cual se impulsó un programa orientado a dinamizar procesos de apropiación y práctica de la cultura ciudadana para la convivencia pacífica; la promoción de los núcleos comunitarios de convivencia y reconciliación como iniciativa para las comunidades receptoras de población desmovilizada, y la implementación de un plan de desarme ciudadano.

Por último, es importante señalar que todo lo anterior se hizo posible gracias a que el alcalde Fajardo mejoró la relación y coordinación con la Nación y aumentó considerablemente el presupuesto de la ciudad para la seguridad y la convivencia (Giraldo 2012). Es así como, como se duplicó el presupuesto de inversión desde 2004, pasándose de una inversión que en los noventa era inferior al 2% a una cercana al 4% del presupuesto.

POLÍTICAS LOCALES Y REDUCCIÓN DEL DELITO: DILEMAS DE ATRIBUCIÓN

Hasta el momento hemos utilizado el término “coincidencia” para referirnos al paralelismo que se ha dado entre la caída del crimen y el desarrollo de novedosos enfoques de política y de gestión de la seguridad y la convivencia a nivel local. Este concepto refleja nuestra convicción de que aun

cuando las experiencias de Bogotá y Medellín han sido modernizadoras e innovadoras, y de que implican éxitos representativos en este ámbito, la evidencia para atribuirles la caída en la criminalidad es pobre y cuando mucho circunstancial.

A continuación presentamos tres tesis que permiten discutir la atribución que con frecuencia se hace entre la implementación de las políticas locales descritas en los anteriores apartados y el éxito en el combate contra la inseguridad. La primera tesis tiene que ver con los tiempos de las políticas locales y las respectivas dinámicas del crimen, la segunda con la naturaleza del problema de seguridad que ha enfrentado Colombia y Medellín y Bogotá en particular y, en tercer lugar se discute sobre el impacto de las intervenciones de orden nacional y local trayendo a cuento diversos estudios basados en evidencia empírica.

1. Los términos para el logro de los objetivos y los períodos de ejecución de las políticas

Buena parte de las publicitadas propuestas de seguridad y convivencia que realizaron las alcaldías de Bogotá (1995-2003) y Medellín (2004-2011), tuvieron un énfasis importante en conceptos como el de la “cultura ciudadana” y propuestas para enfrentar problemas estructurales que están en la raíz de la violencia como la inequidad, que implican cambios de mediano y largo plazo. En ese sentido, evidenciar los efectos de dichas políticas de modo inmediato tras el inicio de su implementación resultaría, cuando menos, contra-intuitivo. Temas como el comportamiento ciudadano, la corresponsabilidad, la confianza, el comportamiento en el espacio público y la coordinación interinstitucional, implican cambios en la manera de hacer las cosas y, en ciertos casos, de ver a la institucionalidad y las relaciones. El resultado de todos esos cambios debía percibirse, cuando menos, con algunos años de rezago, y deberían ser más sostenibles en el tiempo por lo menos en lo que respecta en el caso de Medellín.

Por otra parte, según se aprecia en los gráficos 1, 2, 4, y 5 la tendencia criminal se rompe en Bogotá en 1994 y en Medellín en 2003, esto es un año antes del inicio de la primera administración de Mockus y de la alcaldía de Fajardo respectivamente. En ese sentido parece evidente que fueron otros

elementos, algunos de los cuales mencionaremos más adelante, y no la aplicación de las políticas públicas locales, los que quebraron la tendencia ascendente del crimen y la violencia.

2. La naturaleza del problema: el peso del conflicto armado y del narcotráfico sobre el crimen y la violencia

La literatura sobre el conflicto armado en Colombia de los últimos 15 años ha mostrado de manera consistente que distintos elementos de su configuración se exacerbaron desde mediados de la década de los ochenta, en donde el narcotráfico jugó un rol determinante.¹⁵ El narcotráfico se introdujo en la dinámica política, económica y social del país. Su poderío de corrupción se desplegó por las distintas capas de la institucionalidad y terminó constituido en el financiador principal de actores armados ilegales (guerrillas y paramilitares). Los narcotraficantes, de “empresarios” en ascenso vistos de reojo por la alta sociedad (pero no condenados por el conjunto de la población), se transformaron en un grupo de presión que potenció diversas formas de delincuencia, estableció y reconfiguró profusas redes criminales, infiltró al Estado, armó niños y adolescentes y, cuando se sintió acorralado, convirtió las ciudades en teatros de guerra, en escenarios de confrontación de carácter terrorista.

De este modo, no sorprende el gran impacto que tuvo en el inicio de la tendencia al alza de los homicidios la reconfiguración del conflicto armado la que estuvo acompañada de la penetración del narcotráfico en los distintos aspectos de la vida económica, política y social del país. Sánchez y Núñez (2001) en su indagación por las causas que hicieron de Colombia un país excepcionalmente violento entre la década de los ochenta y los noventa, establecieron que la intensidad del narcotráfico junto con la presencia de actores armados irregulares y la interacción entre estos actores y el narcotráfico tenían un peso infinitamente mayor al que tenían las llamadas “causas objetivas” que aluden a las condiciones de pobreza. Estimaron que alrededor del 80% del aumento de las tasas municipales de homicidios durante los años noventa se explicaba por los mencionados elementos del conflicto armado y del crimen organizado (Sánchez y Núñez 2001: 26).

A nivel de los principales centros urbanos del país, este estudio encontró que la explicación fundamental del aumento desproporcionado de los ho-

mnicidios en el período 1985-1995 fue la actividad del narcotráfico, siendo el caso de Medellín, como era de esperar, el más dramático ya que más del 90% del crecimiento de la violencia homicida en dicho periodo estaría asociado a este problema (Sánchez y Núñez 2001: 18).

Si bien no hay un estimado similar para el caso de Bogotá, el extenso trabajo de Escobedo (2012) de caracterización y análisis espacial de los ciclos de violencia en la ciudad durante el periodo 1975-2011, corrobora lo sugerido por el estudio de Sánchez y Núñez (2001). De hecho Escobedo (2012) constata que el aumento durante la década de los ochenta hasta el pico de 1993 de los homicidios en la ciudad, está asociado a la inserción del cartel de Medellín en un escenario donde prevalecían redes criminales asociadas al mercado negro de esmeraldas que se habían configurado entre los años sesenta y los setenta.

Vale mencionar que cálculos más recientes de Mejía y Restrepo (2011) para el país indican que si el tamaño de los mercados de drogas ilegales no hubieran aumentado en la proporción que lo hicieron (110% entre 1994 y 2008), Colombia tendría una tasa de homicidios que sería el 64% de lo que es actualmente (es decir, una tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes de 23 en vez de 36), una tasa de desplazamiento forzado de tan solo el 34% del nivel actual y los ataques de grupos armados ilegales serían el 57% de su nivel actual.

La conclusión es clara: las variaciones importantes de la violencia en el país en las últimas tres décadas han estado atadas al conflicto armado y su entrecruzamiento con el narcotráfico. De modo que la desactivación de la dinámica de la violencia homicida sería imposible sin atender apropiadamente esta problemática.

Desde esta perspectiva es poco probable que las políticas locales como las descritas en Bogotá y Medellín tuvieran el efecto sobre los índices de violencia reclamado por las respectivas alcaldías. Más aún cuando como en el caso de Bogotá durante la primera administración de Mockus, se partía de un diagnóstico que desconocía la presencia de estos fenómenos en la ciudad y suponía que la violencia se explicaba por problemas generalizados de convivencia, en particular de intolerancia ciudadana potenciada por factores de riesgo como el elevado consumo de alcohol, el porte in-

discriminado de armas de fuego, la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil (Acero *et al.* 1998). Algo que sería controvertido por estudios que demostraban a través de la elaboración de mapas criminales, que los focos de violencia en la ciudad se explicaba primordialmente por la presencia de estructuras criminales asociadas a diversos mercados ilegales y actividades del bajo mundo (Llorente *et al.* 2001).

Ahora bien, también es cierto que en los últimos años y como un resultado directo de la Política de Seguridad Democrática del Presidente Álvaro Uribe (2002-2010) se ha desescalado el conflicto y reducido el narcotráfico. En esa medida se está transitando de un escenario unidimensional marcado por el conflicto armado interno y su entrecruzamiento con el narcotráfico, a otro multidimensional más complejo y difuso. En este último, a la vez que subsiste el conflicto con las guerrillas, aunque con efectos relativamente reducidos sobre la violencia a nivel nacional (Granada, Restrepo y Vargas 2009), adquieren centralidad redes del crimen organizado asociadas al narcotráfico y otros negocios ilegales. Simultáneamente se hacen visibles otras formas de criminalidad que no están articuladas al crimen organizado.

Como lo subraya la Comisión Asesora de Política Criminal creada por el gobierno nacional en 2011 con el fin de definir los lineamientos de política del Estado colombiano en la materia: *De cara a este escenario se requiere de estrategias de política criminal especializadas para contener las expresiones de crimen organizado, a la vez que es indispensable abrirle paso a intervenciones en el campo de la prevención. Sin duda, en la medida en que se reduce la violencia homicida en el país producto de la contención de los grandes factores de violencia, y que el Estado se encuentra menos asediado por estas amenazas, se abre espacio para el desarrollo de políticas menos reactivas y más preventivas para reducir la criminalidad de manera sostenible en el largo plazo.* (Comisión Asesora de Política Criminal 2012: 59). Concluye la Comisión que en este campo y frente a la criminalidad común más difusa, se destacan las intervenciones con enfoque local que involucren la iniciativa de las autoridades político-administrativas a ese nivel y que se conjugan con estrategias policiales preventivas y enfocadas a la resolución de problemas (Comisión Asesora de Política Criminal 2012).

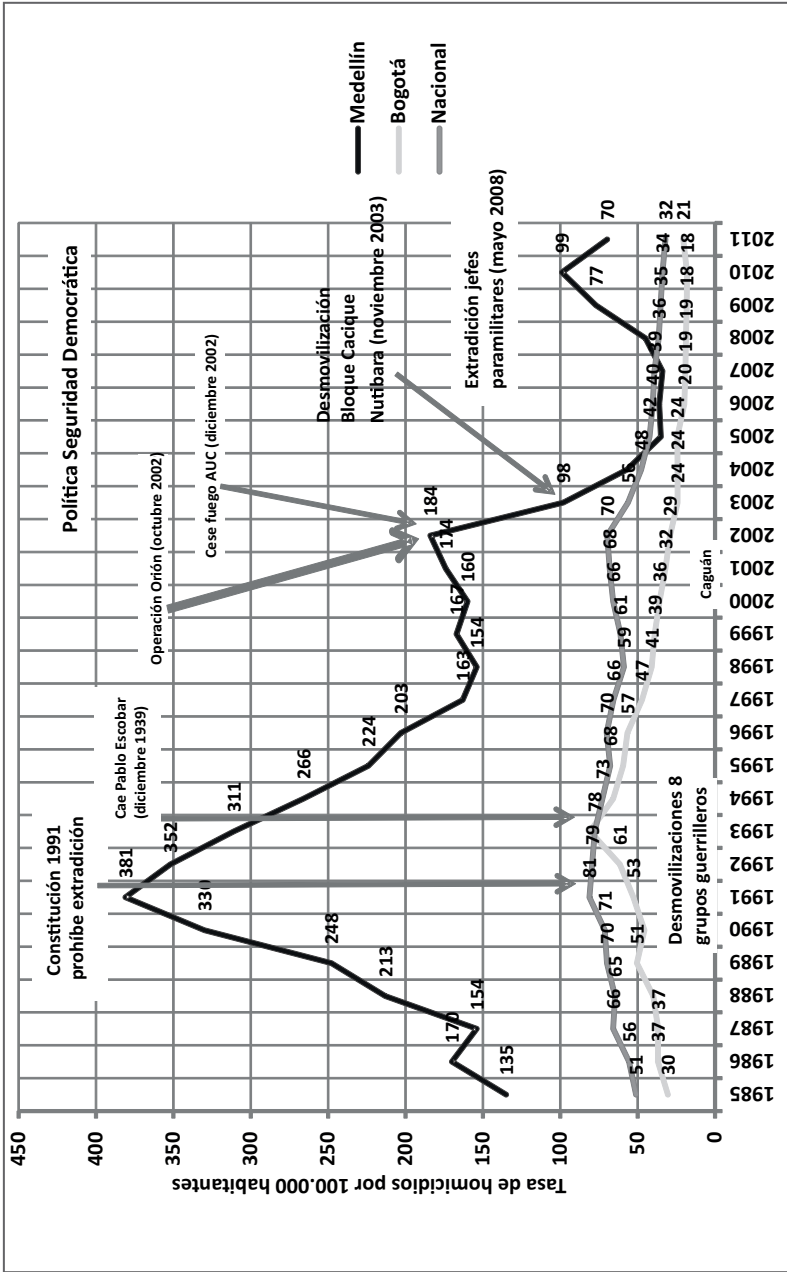
3. Políticas de seguridad nacional *versus* políticas locales de seguridad ciudadana

El meollo del dilema de atribución del éxito de la caída de la criminalidad en Bogotá y Medellín está precisamente en comprender y dimensionar el aporte de las políticas de nivel nacional frente a aquellas de orden local. Esto cobra más sentido si se toma en cuenta el arreglo institucional colombiano respecto del manejo de los asuntos de seguridad y orden público. En este caso con todo y que los alcaldes son según el ordenamiento constitucional los responsables de estos asuntos en sus jurisdicciones, instituciones claves como la policía y la administración de justicia son de nivel nacional lo cual limita de manera importante el alcance de este precepto.

De hecho la experiencia de Bogotá y su inspiradora, la de la ciudad de Cali durante el periodo del Alcalde Rodrigo Guerrero (1992-1994), estuvieron antecedidas por una política explícita del gobierno del Presidente César Gaviria (1990-1994), que buscaba promover que las autoridades locales ejercieran el liderazgo que les otorgó la Constitución de 1991 frente a estos asuntos. Aun así, el alcance limitado de las políticas locales frente a las nacionales prevalece, siendo factor determinante el peso del conflicto armado y del narcotráfico sobre la delincuencia y la violencia en particular, según se analizó arriba.

Una primera manera de abordar esta idea es mostrando gráficamente la evolución de la violencia homicida en Bogotá, Medellín y a nivel nacional introduciendo algunas intervenciones claves del orden nacional como aparece en el Gráfico 6.

Gráfico 6. Dinámica del homicidio en Medellín-Bogotá-Nacional y principales intervenciones de seguridad nacional (1985-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Nacional de Colombia y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El gráfico ilustra a simple vista que hay una fuerte asociación entre las fluctuaciones en la violencia e intervenciones de seguridad nacional, siendo el caso de Medellín el más notorio. Al respecto se destacan cuatro momentos de inflexión:

- **1990-1993.** En este período Colombia experimentó una serie de modificaciones sustantivas que incluyó una nueva Constitución Política en la que se prohíbe la extradición de nacionales por delitos cometidos en el exterior, medida que había sido el centro de la embestida terrorista desplegada por los carteles de las drogas en los años anteriores.¹⁷ También se llevaron a cabo negociaciones con las guerrillas de izquierda y procesos de sometimiento a la justicia por parte de grupos de autodefensas que en su conjunto condujeron a la desmovilización de más de 5.000 combatientes.¹⁸ Finalmente, el punto culmen de este período se dio en diciembre de 1993 con la muerte de Pablo Escobar, el máximo exponente del narcoterrorismo, a manos del llamado Bloque de Búsqueda.¹⁹ Esta serie de eventos se asocian nítidamente con el quiebre de los homicidios en Medellín (1991) y en Bogotá (1993).
- **1998-2002.** Coincide con el fallido proceso de paz con las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC) llevado a cabo durante la administración del Presidente Pastrana (1998-2002) en el municipio de San Vicente del Caguán ubicado al suroriente de la capital, que fue despejado por parte de la Fuerza Pública para alojar a las FARC. Este periodo se caracterizó por un escalamiento del conflicto armado interno marcado por una sangrienta confrontación entre guerrillas y paramilitares (Echandía 2006). Esto se refleja claramente en la tendencia de los homicidios de Medellín y a nivel nacional, mientras que en Bogotá se mantuvo la caída de la violencia lo cual se ha interpretado como un resultado directo de las políticas locales de seguridad ciudadana de los alcaldes Mockus y Peñalosa. Sin embargo como veremos en seguida ese no parece ser el caso.
- **2003-2008.** Se relaciona con dos intervenciones simultáneas impulsadas por el gobierno del Presidente Uribe (2002-2010) en el marco de su Política de Seguridad Democrática: la campaña militar contra

las FARC en el centro y suroriente del país y la negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que arrancó con una declaratoria de cese al fuego por parte de este grupo en diciembre de 2002 y que llevó a la desmovilización de poco más de 30.000 combatientes de diversas estructuras paramilitares entre 2003 y 2006.²⁰

Se destaca que la primera de estas desmovilizaciones fue la del Bloque Cacique Nutibara (BCN) realizada en diciembre de 2003 en Medellín. Como antecedente importante a esta desmovilización se dio la Operación Orión en octubre de 2002, una intervención de fuerza de gran envergadura que involucró la acción conjunta del Ejército, la Policía Nacional, la Fuerza Aérea, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Fiscalía para restablecer el orden en la Comuna 13 ubicada al oriente de Medellín donde milicias guerrilleras y paramilitares libraban una guerra desde finales de los noventa por el control del sector.²¹ Estas intervenciones como se explicará más adelante tienen un efecto directo sobre la radical caída de los homicidios en Medellín durante este periodo.

Bogotá por su parte, mantiene su tendencia a la caída aunque a un ritmo más parsimonioso y con un leve rebrote de los homicidios en los años 2004 y 2005 asociado al ajuste que se presentó en ese momento entre dos organizaciones paramilitares (Bloque Centauros y Autodefensas Campesinas del Casanare) que tenían incidencia sobre la ciudad y que culminó con el asesinato en el 2005 del jefe de una de estas estructuras (Escobedo 2012).

- **2008 hasta el presente.** Esta última etapa se inauguró con la extradición a los Estados Unidos de 14 jefes paramilitares en mayo de 2008 por continuar delinquirando a pesar de haberse sometido a la justicia en el marco de las negociaciones con el gobierno nacional iniciadas en 2002. Entre éstos fue extraditado alias Don Berna, jefe del Bloque Cacique Nutibara, y quien desde el 2003 ejercía control sobre el mundo criminal en Medellín a través de la tenebrosa estructura conocida como la “Oficina de Envigado”. Esto como era de esperar terminó por romper el equilibrio de poder entre estructuras

criminales en la ciudad lo cual se refleja en el simultáneo ascenso de los homicidios en Medellín (Medina, Posso y Tamayo 2011).

4. Bogotá y Medellín: diferencias y similitudes

Del recorrido por los cuatro momentos descritos resulta evidente que la relación entre evolución de la violencia e intervenciones del gobierno central es distinta en Medellín y Bogotá. En el caso de Medellín es nítido el aporte directo a la disminución de la tasa de homicidios de las medidas de tipo nacional sobre todo en el periodo 2003-2008 que coincide con la alcaldía de Sergio Fajardo y el inicio de la de Alonso Salazar. Así lo sugieren Alonso, Giraldo y Sierra (2007) en su esclarecedor estudio sobre la evolución del conflicto armado en la ciudad y así lo corroboran diversos estudios posteriores basados en análisis estadísticos complejos (Medina, Posso y Tamayo 2011; Giraldo 2009; Arias, Escobar y Llorente 2009).

Estos estudios sin embargo dan luces sobre el carácter acotado de las intervenciones nacionales, es decir sobre su efecto de corto y mediano plazo. De ahí que se requiera de otros esfuerzos que garanticen la sostenibilidad de los logros. Al parecer, en este punto la administración municipal podría jugar un rol muy importante. De hecho el Programa de Paz y Reconciliación implementado por la Alcaldía de Fajardo para atender a la población desmovilizada del Bloque Cacique Nutibara, sin duda le dio sostenibilidad a la decisión de los miembros del BCN de no utilizar la violencia homicida y a la intención del gobierno nacional de rescatar del conflicto a sus actores (Palou y Llorente 2009). Pero esto tampoco fue suficiente pues como se vio, la extradición en 2008 de alias “Don Berna” contribuyó a que el equilibrio de poderes en el mundo criminal se vulnerara con la consecuente alza de los homicidios y de otros hechos como el desplazamiento de población de las zonas conflictivas.

En cualquier caso, este conjunto de medidas parece haberse traducido en un cambio cualitativo de las estructuras criminales en Medellín. Así, según lo sugiere Giraldo (2009) se estaría configurando en la ciudad una nueva fase del crimen organizado dedicado al narcotráfico y a otros mercados ilegales, no ligado como en el pasado a los actores del conflicto armado y marcado por la ausencia de estructuras dominantes y articuladoras como lo fueron el Cartel de Medellín en cabeza de Pablo Escobar y su heredera la “Oficina de

Envigado” de Don Berna. Este escenario augura un ciclo de violencia que si bien es relativamente más bajo que el anterior, el que a su vez ya era más bajo que el previo (ver Gráfico 4), sigue presentando unas tasas de homicidio extremadamente elevadas. Al mismo tiempo se incrementa el desplazamiento interurbano y se expande la práctica de la extorsión, haciendo que el ejercicio de libertades y derechos por parte de los pobladores particularmente de los sectores populares de la ciudad siga siendo una quimera.

El caso de Bogotá como ya se ha sugerido es distinto, aun cuando compare con Medellín la incidencia de la caída del Cartel de Medellín en el quiebre de los homicidios a principios de los noventa, así como el peso que tienen las estructuras criminales y sus dinámicas en la explicación de las variaciones en la violencia homicida (Escobedo 2012). Sin embargo, a diferencia de Medellín donde la nota dominante han sido las disputas entre organizaciones criminales al servicio del narcotráfico, en Bogotá la caída permanente de los homicidios tendría una parte de explicación en lo que Escobedo (2012) define como el afianzamiento de una alianza entre sectores de esmeralderos y narcotraficantes, con lo cual los ajustes de cuentas han sido limitados y coyunturales como el que se mencionó en los años 2004-2005.

Con todo, dada la incidencia menor del conflicto y la violencia en Bogotá sería esperable que hubiese un mayor espacio para que las políticas locales tuvieran más impacto sobre las dinámicas locales de crimen. Sin embargo eso no es lo que muestran los pocos estudios que se han hecho que intentan medir el impacto de algunas intervenciones a este nivel.

En lo que respecta a la restricción a la venta de alcohol y la prohibición al porte de armas de fuego Llorente, Núñez y Rubio (2000) mostraron, analizando el periodo entre 1989 y 1999, que en el mejor de los casos el aporte positivo era del 8% y el 14% de reducción de la tasa de homicidios respectivamente para cada una de las medidas mencionadas. Sorprende especialmente el efecto limitado del control al porte de armas de fuego cuando entre el 70% y el 80% de los homicidios de la ciudad en ese entonces se cometían con estas armas. Como lo analizan Llorente, Núñez y Rubio (2000) este pobre resultado estaría relacionado con la ausencia de una estrategia policial focalizada para aplicar la norma.

Ejercicios más recientes sobre medidas similares adoptadas entre 2007 y 2012, muestran que su impacto sobre la violencia homicida en la ciudad sigue siendo exiguo, aunque en el caso de la restricción a la venta de alcohol se observan efectos significativos en incidentes que afectan la convivencia (riñas, deambular borracho) y en la accidentalidad vial (Fundación Ideas para la Paz 2012 y Llorente 2012).

Otro estudio que hay que mencionar es el de Sánchez, Espinosa y Rivas (2003) en el que se intenta hacer una aproximación a diversos factores asociados a la disminución de los homicidios y de los atracos en Bogotá durante el período 1994-2002. Es así como se encontró que las medidas de disuasión e incapacitación explican esta reducción en una mayor proporción, en particular la tasa de capturas de personas que para el caso de homicidio contribuyó en un 53% de la caída y en un 76% para los atracos. Esta contribución es seguida de lejos por la de las medidas de cultura ciudadana, las cuales según las mediciones realizadas explican el 11% del descenso de los homicidios y el 12% de la caída de los atracos.

Hay que decir que si bien estos resultados son comparables a los obtenidos en estudios similares sobre el caso de la caída del crimen en Nueva York (Corman y Mocan 2002), y pese al rigor con el que se analizaron los datos disponibles, la ausencia de indicadores adecuados para las medidas orientadas al cambio de comportamientos ciudadanos, le resta contundencia a las conclusiones. En cualquier caso este resultado es consistente con procesos adelantados por la Policía Nacional desde 1993 de reforma y mejoramiento de la gestión institucional, los que sin duda se vieron favorecidos por el interés especial de las administraciones de Mockus y Peñalosa por lograr una mayor eficacia policial, lo que se tradujo en más liderazgo en materia de seguridad, más acción coordinada con la policía y más recursos para la policía (Llorente y Rivas 2004).

Finalmente, está el estudio de Moreno (2005) que evaluó el impacto de una de las intervenciones del espacio urbano insigne del periodo de Peñalosa como lo fue la construcción de la ruta de Transmilenio sobre la Avenida Caracas, una de las principales vías de la ciudad que la atraviesa de norte a sur y que sistemáticamente era identificada por los ciudadanos como el sitio público más inseguro de Bogotá. En este caso se evaluaron

los cambios en el periodo comprendido entre 1999-2002 y se encontraron impactos significativos en el comportamiento de crímenes cometidos en la Avenida Caracas y sus alrededores como el atraco a establecimientos comerciales (-78%), atraco a personas (-90%), homicidios (-95%), hurto de vehículos (-87%), robo a establecimientos comerciales (-85%), robo a personas (-87,90%), robo a residencias (-83%), y en el crimen agregado (-86%). Estos impactos sin duda significativos, no fueron sostenidos, y en la actualidad los focos donde se concentran los principales delitos contra el patrimonio en la ciudad coinciden de manera abrumadora con el mapa del recorrido de Transmilenio siendo la ruta de la Avenida Caracas una de las más afectadas.²²

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

En el presente artículo se trazó un panorama de los éxitos y los mitos de los “modelos” de seguridad ciudadana en Colombia, basado en las experiencias de Bogotá y Medellín. Hemos argumentado alrededor de la tesis de que si bien las políticas públicas de tipo local han resultado significativas y reorientadoras, no se puede atribuir a su aplicación la disminución de la criminalidad y en particular de la violencia homicida en ambas ciudades.

Esto tiene una razón de fondo y es que las expresiones de la violencia homicida en ambas ciudades son el producto de una compleja red de fenómenos en donde estructuras de delincuencia organizada asociadas al narcotráfico y a otros mercados ilegales son determinantes. De hecho, los estudios empíricos citados en este texto sugieren que en escenarios en donde el crimen organizado vinculado al narcotráfico se ha entronizado articulando y dinamizando redes criminales locales, la violencia homicida tiende a moverse al vaivén de los equilibrios de poderes (caso Medellín) o de las alianzas entre estructuras criminales (caso Bogotá). En algunos casos tales dinámicas dependen de movimientos de las propias estructuras y, en otros, de intervenciones del Estado que modifican la correlación de fuerzas.

Aunque pareciera una obviedad para un país como Colombia que por décadas ha cargado con el estigma del narcotráfico, ratificar la conexión entre crimen organizado y violencia homicida resulta fundamental por cuanto la tesis de que ésta tiene origen en la intolerancia o la interacción cotidiana de

la ciudadanía en contextos de riesgo ha hecho una peligrosa carrera. En ese sentido, cabe preguntarse hasta qué punto las administraciones municipales están facultadas para combatir fenómenos que en la mayoría de los casos exceden sus competencias y, en consecuencia, hasta qué punto puede a las políticas locales de seguridad y convivencia atribuírsele los éxitos notables experimentados por ambas ciudades en las últimas décadas.

En cualquier caso resulta evidente que los quiebres en la tendencia del crimen y la violencia en ambas ciudades se asocian con intervenciones del gobierno nacional, muchas de ellas producto de esfuerzos extraordinarios de seguridad y de negociaciones con grupos armados ilegales. Sin embargo la pregunta sobre la sostenibilidad de la caída de la criminalidad permanece abierta.

En Medellín las intervenciones nacionales tuvieron efectos de corto plazo, aún cuando algunas iniciativas locales jugaron a favor de la sostenibilidad como el programa de reintegración de excombatientes que en cierta medida sirvió de apoyo para que se mantuviera la voluntad de las partes de abandonar la violencia. Pero esta sostenibilidad fue precaria y ni el programa de reintegración, ni las demás intervenciones de la alcaldía fueron suficientes para impedir el rebrote de la violencia homicida desencadenado luego de que el gobierno nacional extraditó a los Estados Unidos al entonces jefe del hampa de Medellín. Aun así, este rebrote fue inferior al anterior y la tendencia de largo plazo de los homicidios sugiere que se estaría en un proceso de descenso escalonado de la violencia. Esto es esperanzador e invita a que se siga actuando desde la alcaldía en coordinación con el gobierno nacional para contener los actores armados y así, continuar generando condiciones donde sean más fructíferas medidas de prevención social y convivencia cuyo ámbito natural es la política local.

En el caso de Bogotá, parece que la sostenibilidad en la caída de la violencia ha dependido de un conjunto de factores entre los que se destacan el proceso de afianzamiento de la alianza entre estructuras criminales y las medidas disuasivas y de incapacitación de delincuentes ejecutadas por la policía con el apoyo de la alcaldía. Si bien cuantitativamente parece reducido el impacto de las medidas de “cultura ciudadana”, es fundamental que se hubiese desarrollado un discurso alrededor de la protección de la vida y

que convocara a la convivencia ciudadana. Sin ello, quizás no se habrían podido adelantar las acciones en materia de control y sanción en la magnitud que se hizo en Bogotá.

Resta por explicar el descenso, aunque menos inclinado, de los homicidios en Bogotá en el periodo post Mockus-Peñalosa, donde el tema perdió centralidad y escasamente se continuaron algunas de las iniciativas. Falta estudiar otras hipótesis particularmente asociadas con la agenda social de los gobiernos del Polo Democrático. Cabe preguntarse, por ejemplo, si medidas orientadas hacia evitar la deserción escolar y ampliar la jornada, han contribuido a que la violencia siga cayendo y en qué magnitud.

En fin, de estas experiencias se desprende la idea de que la reducción del crimen y la violencia en contextos urbanos de un país como Colombia, requiere de un abordaje complejo compuesto por políticas de tipo nacional, que, en complementariedad con apuestas locales, puedan desactivar las dinámicas criminales a nivel nacional y local.

Esto no se logra de un día para otro, ni hay recetas milagrosas. Es indispensable un esfuerzo sistemático y continuo de creatividad y liderazgo local, con coordinación explícita nación-ciudad, con metas de corto, mediano y largo plazo para proyectar intervenciones a varios niveles y abrirle espacio real y serio a la prevención social orientada hacia sectores críticos como los jóvenes y, por último, sería óptimo establecer un esquema de monitoreo y evaluación periódica para tener mayor claridad sobre qué funciona y qué no y para corregir el rumbo de ser necesario.

NOTAS

1. Según el índice de “estados fallidos” que anualmente construye la revista *Foreign Policy*, en 2002, Colombia ocupaba el lugar 19 mientras que en 2012 pasó al puesto 52 aunque mantuvo notas deficientes en desarrollo poco equitativo y desplazamiento forzado.

2. Tanto en el título de este artículo como en la presente referencia entrecomillamos el concepto de “modelo” por considerar que no se trata de una idea completamente exacta para referirse a las alternativas desarrolladas por las ciudades en cuestión. A nuestro juicio, son experiencias en construcción, las cuales no deberían ser consideradas un molde para la réplica exacta. Precisamente, lo que mostramos en este texto es que existen muchos elementos adicionales que contribuyeron al éxito en la reducción del crimen y la violencia.

3. Partido que surge en 2002 de la alianza de una serie de grupos políticos independientes —no adscritos a los partidos tradicionales liberal y conservador— en su mayoría de izquierda.

4. Para un análisis amplio de estas experiencias ver Llorente y Rivas (2004) y Martin y Ceballos (2004).

5. En la práctica, la restricción al porte de armas de fuego se aplicó en Bogotá entre 1995 y 2000 pero de manera intermitente debido a la oposición del Ejército Nacional, entidad que en Colombia tiene la potestad sobre los permisos de tenencia y porte de armas de fuego en todo el país. La “hora zanahoria”, por su parte, consistió en limitar el horario de venta de bebidas alcohólicas en la ciudad a la 1:00 a.m. Esta medida estuvo en vigor desde 1995 hasta 2002 cuando el propio Mockus, apoyándose en la disminución sostenida de las muertes violentas en la ciudad, aplicó lo que denominó la “hora optimista” con lo cual volvió a ampliar el horario de venta de alcohol hasta las 3:00 a.m.

6. La Consejería de Seguridad y Convivencia creada en 1995 como oficina asesora del Alcalde en la materia, se transformó en 1998 en la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana dependiente de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía.

7. En 1998 se creó bajo la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD). En el 2006, bajo la administración Luis Eduardo Garzón, el SUIVD evolucionó hacia el Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana y en el 2008 en la alcaldía de Samuel Moreno se transformó en el Centro de Estudio y Análisis de la Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEASC). Ver <<http://www.ceasc.gov.co>>.

8. Según lo explica Héctor Riveros (Secretario de Gobierno del período Peñalosa) este aumento de la inversión en el sector fue posible gracias a una reestructuración del Fondo de Vigilancia y Seguridad realizada a principios de los noventa, al incremento de los recursos de la ciudad logrados gracias a la capitalización de la empresa de energía y al acceso a fuentes de financiación externas (Riveros 2002). Entre estas fuentes externas se destaca el préstamo para el Apoyo a la Convivencia y la Seguridad realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ejecutado entre 1998 y 2004, el cual ascendió a 10 millones de dólares más 6.6 millones de dólares de contrapartida.

9. Los combos son grupos principalmente barriales que tienen un reconocimiento delincuencial y algún tipo de jerarquía.

10. El término bandas se refieren a organizaciones jerárquicas y estructuradas militar y económicamente.

11. En 2010 se registraron 224 homicidios por cada 100.000 habitantes en Juárez según el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, Chihuahua, México.

12. El objetivo principal de esta brutal ofensiva, liderada por Pablo Escobar máximo jefe del Cartel de Medellín, fue la de impedir la extradición de narcotraficantes a los Estados Unidos.

13. Para este período pueden documentarse 57 pactos de no agresión con bandas en 71 barrios de Medellín, así como 28 mesas barriales posteriores que tuvieron propósitos similares (Giraldo 2009: 33).

14. Entre estas obras públicas ha llamado la atención la construcción de medios de transporte para beneficiar a zonas históricamente críticas y deprimidas de la ciudad, siendo el ejemplo más significativo el Metrocable, un sistema de cable aéreo integrado al sistema de metro. Así mismo está la construcción en zonas igualmente complejas de instalaciones públicas de impacto educativo y cultural con diseños arquitectónicos de gran formato y modernas especificaciones, entre los que han sido célebres los denominados parques biblioteca

y escuelas como la de Santo Domingo Savio cuya edificación ganó la Biental Colombiana de Arquitectura en el año 2010.

15. Diversos estudios basados en sólida evidencia han demostrado la relación estrecha entre altos índices de violencia, conflicto armado y narcotráfico en Colombia. Ver: Rubio (1999); Cubides, Olaya y Ortiz (1998); Sánchez y Núñez (2001); Echandía (2006); Mejía y Restrepo (2011).

16. A partir de esta política que se enmarcó dentro de la “Estrategia Nacional contra la Violencia” (Presidencia de la República 1991) y su segunda fase “Seguridad para la Gente” (Presidencia de la República 1993), se desarrollaron una serie de instrumentos claves para la gestión territorial de la seguridad ciudadana y el orden público: planes locales de seguridad, instancias de coordinación interinstitucional (consejos municipales de seguridad), mecanismos para la financiación de los planes locales, disposiciones para hacer efectivo el rol directivo de las autoridades locales sobre la policía (Ley 62 de 1993 de reforma de la Policía Nacional). Ver: Policía Nacional (2011a y 2011b).

17. En 1997 se restituye la figura de la extradición en el Constitución Política. Para un análisis comprehensivo sobre el uso de la extradición y sus efectos en Colombia ver Palou *et al.* (2011).

18. Entre 1990 y 1994 se desmovilizaron e ingresaron a programas oficiales de reintegración ocho grupos guerrilleros: el M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Quintín Lame (MAQL), el Comando Ernesto Rojas (CER), la Corriente de Renovación Socialista (CRS) y las Milicias Populares de Medellín (MPM). De igual forma se sometieron a la justicia tres grupos de autodefensas vinculadas al narcotráfico: un reducto del grupo de Rodríguez Gacha en Pacho (Cundinamarca), otro grupo que actuó en el centro del país (Puerto Boyacá) al mando de Ariel Otero, y el de Fidel Castaño con influencia en la costa norte del país (Córdoba y Urabá).

19. El Bloque de Búsqueda fue una unidad especial de la Policía Nacional dotada con altos estándares de inteligencia y entrenada por fuerzas especiales de los EE.UU. para la ubicación y neutralización del gran capo del Cartel de Medellín y sus colaboradores cercanos.

20. Bajo este proceso se desmovilizaron 20 bloques y estructuras paramilitares que tenían presencia activa en casi la mitad de los municipios del país.

21. Según informes oficiales del momento, en la Comuna 13 hacían presencia del lado de los paramilitares el Bloque Metro y el Cacique Nutibara y del lado de las guerrillas había 150 militantes de las FARC, 250 miembros de los Comandos Armados del Pueblo (CAP), 300 combatientes del frente urbano Luis Fernando Giraldo Builes del Ejército de Liberación Nacional (ELN). La confrontación abierta entre estos grupos llevó a que en 2002 se registrara una exorbitante tasa de 434 por 100.000 habitantes. Ver: <www.presidencia.gov.co/sne/octubre/18/15102002.htm>.

22. Esto lo ha observado de manera pormenorizada en el periodo de 2007 a 2012 la Fundación Ideas para la Paz en el marco de un estudio sobre el desarrollo del Plan de Vigilancia Comunitaria pro Cuadrantes de la Policía Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Acero, Hugo (2003) *Violencia y delincuencia en contextos urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-Imprenta Distrital.

Acero, Hugo; Vargas, Daniel; Bulla, Patricia y Cardona, Sonia (1998) *Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-Imprenta Distrital.

Alcaldía de Medellín (2007) *Del miedo a la esperanza. Alcaldía de Medellín 2004-2007*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2000) *Acciones que recuperan la seguridad y la convivencia ciudadana*. Bogotá: Imprenta Distrital.

Arias, Desmond; Escobar, Gipsy y Llorente, María Victoria (2009) “Understanding Colombia’s Paramilitary Demobilization: The Impact of State Efforts to Control Right Wing Violence in Colombia since 2002”, manuscrito no publicado, University of New York-Fundación Ideas para la Paz.

Alonso, Manuel; Giraldo, Jorge y Sierra, Diego (2007) “Medellín: el complejo camino de la competencia armada”, en Romero, Mauricio, ed. *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, CEREC.

Blumstein, Alfred (2003) “Disuasión e incapacitación. Lecciones aprendidas en la guerra americana contra las drogas”, en Llorente, María Victoria y Rubio, Mauricio, eds. *Elementos para una criminología local*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y CEDE-Universidad de los Andes, pp.23-38.

Casas, Pablo y González, Paola (2005) “Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá. Mito y realidad”, en Casas, Pablo; Rivas, Angela; Gonzalez, Paola y Acero, Hugo, *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, pp. 240-289.

Comisión Asesora de Política Criminal (2012) Informe Final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado Colombiano. Disponible en <www.ideaspaz.org>.

Corman, H. y N. Mocan (2002) “Carrots, Sticks and Broken Windows”, Working Paper 9061, National Bureau of Economic Research. Disponible en <www.nber.org/papers/w9061>.

Cubides, Fernando, Olaya, Ana C. y Ortiz, Carlos M. (1998). *La violencia y el municipio colombiano 1980-1997*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional, Colección CES.

Escobedo, Rodolfo (2012) “Crimen organizado, intensidad y focalización de la violencia homicida en Bogotá, una mirada de largo plazo”, en publicación Serie Informes FIP. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Echandía, Camilo (2006) *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Fukuyama, Francis y Colby, Seth (2011). “Half a miracle. Medellín’s rebirth is nothing short of astonishing. But have the drug lords really been vanquished?”, en *Foreign Policy* (mayo-junio).

Fundación Ideas para la Paz (2012) “El impacto de las medidas de restricción a las ventas de alcohol en Bogotá, Medellín y Cali”, en publicación Serie Informes FIP. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Giraldo, Jorge (2012) “Success in Medellín: Explanations, Limits and Fragilities”, presentación en el seminario “Successful Citizen Security Initiatives in Bogotá, Medellín, and Cali, Colombia: Are They Sustainable and Replicable?” organizado por el Latin American Program del Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington, noviembre 29 de 2012.

Giraldo, Jorge (2009) “Guerra Urbana, crimen organizado y homicidio en Medellín”, en *Seguridad Pública. Tres aproximaciones*. Medellín: Centro de Análisis Político, EAFIT.

Granada, Soledad; Restrepo, Jorge y Vargas, Andrés (2009). “El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano”, en Restrepo, Jorge y Aponte, David (eds.) *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Gutiérrez, Francisco; Pinto, María Teresa; Arenas, Juan Carlos; Guzmán Tania y Gutiérrez María Teresa (2009) “Politics and security in three Colombian cities.” Crisis States Working Paper No 44, London School of Economics-DESTIN.

Llorente, María Victoria (2012) “Pobres resultados de la restricción al porte de armas decretada por el Alcalde Petro”, presentación en el “Encuentro Nacional: Visiones sobre el desarme ciudadano” organizado por las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Bogotá, septiembre 6.

Llorente, María Victoria (2005) “Otra mirada a la experiencia de Seguridad y Convivencia en Bogotá”, en *Revista Quórum* No. 2, Universidad de Alcalá, pp. 110-125.

Llorente, María Victoria y Rivas, Angela (2004) “La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana”. Informe Final de Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D. C.

Llorente, María Victoria; Escobedo, Rodolfo; Echandía, Camilo y Rubio, Mauricio (2001) “Violencia homicida en Bogotá y estructuras criminales”, en *Revista Análisis Político* No. 44, Universidad Nacional de Colombia.

Llorente, María Victoria; Núñez, Jairo y Rubio, Mauricio (2000) “Efectos de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en la violencia homicida”. Documento de Trabajo No 6 del Proyecto de Investigación “Caracterización de la violencia homicida en Bogotá”. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá.

Martín, Gerard y Ceballos, Miguel (2004) Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, United States Agency for International Development, Georgetown University-Colombian Program, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Medina, Carlos, Posso Christian y Tamayo, Jorge Andrés (2011). “Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín”, Borradores de Economía No 674. Bogotá: Banco de la República de Colombia.

Mejía, Daniel y Restrepo, Pascual (2011) “Do Illegal Drug Markets Breed Violence? Evidence from Colombia”, manuscrito no publicado. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.

Mockus, Antanas (1994) “Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura”, en *Revista Análisis Político* No. 21, Universidad Nacional de Colombia.

Mockus, Antanas (2001) “Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997”, Disponible en <<http://www.iadb.org/sds/doc/2104spa.pdf>>.

Moreno, Alvaro (2005) “Impacto de Transmilenio en el crimen de la Avenida la Caracas y sus vecindades”, Documento CEDE 2005-55. Bogotá: Universidad de los Andes-CEDE.

Palou, Juan Carlos; Dudley, Steven; Díaz, Mariana; Zuleta, Sebastián y Rengifo, Juan Sebastián (2011) “Usos y abusos de la extradición en la lucha contra las drogas”, Serie Informes FIP No. 15. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Palou, Juan Carlos y Llorente, María Victoria (2009) “Reintegración y seguridad en Medellín: Un balance del Programa de Paz y Reconciliación (2004-2008)”, Serie Informes FIP No. 8. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Policía Nacional de Colombia (2011a) *Responsabilidades de las autoridades político-administrativas en la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana*, Cartilla No. 1. Disponible en <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/dms_cerca/cartillas>.

Policía Nacional de Colombia (2011b) *Instrumentos para la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana*, Cartilla No. 2. Disponible en <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/dms_cerca/cartillas>.

Riveros, Héctor (2002) *Bogotá: una experiencia innovadora de gobernabilidad local*. Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Rubiano, Norma; Hernández, Angela; Molina, Carlos y Gutierrez, Mariana (2003) *Conflicto y violencia intrafamiliar. Diagnóstico de la violencia intrafamiliar en Bogotá*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Alcaldía Mayor de Bogotá.

Restrepo, Jorge y Muggah, Robert (2009) “Colombia’s quiet demobilization: a security dividend?”, en Muggah, Robert ed., *Security and Post – Conflict Reconstruction. Dealing with Fighters in the Aftermath of War*. New York: Routledge.

Rubio, Mauricio (1999) *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-CEDE.

Sánchez, Fabio; Espinosa, Silvia y Rivas, Angela (2003) “¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993 – 2002”, Documento CEDE 2003-27. Bogotá: Universidad de los Andes-CEDE.

Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo (2001), “Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia”, Documento CEDE 2001-2. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.

Villaveces, Andrés; Cummings, Peter; Espitia, Victoria E.; Koepsell, Thomas; McKnight, Barbara y Kellermann, Arthur (2000) “Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in 2 Colombian cities”, *Journal of American Medical Association*, 283 (9): 1205-1209.

¿QUÉ IMPACTO TIENE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN LA SEGURIDAD CIUDADANA?

LUIS PÁSARA

La inseguridad ciudadana es un problema de creciente importancia en América Latina. De un lado, objetivamente, los índices delictivos se han empujado; de ello no sólo da fe el mayor número de denuncias sino, sobre todo, las encuestas de victimización, que indagan por el número de delitos del que un grupo familiar ha sido víctima en los últimos 12 meses. De otro lado, la percepción de inseguridad ha crecido aún más, según indican los sondeos de opinión. A esto probablemente contribuyen, además del fenómeno real en sí, la forma en la que los medios de comunicación se ocupan de él, “explotándolo” al máximo, y los términos de la lucha política, que en muchos países se ceba en el tema, utilizándolo como un tópico que toca fibras sensibles del ciudadano y, al convocar la alarma social, puede ser rendidor para gobierno u oposición, según sea el caso. En este terreno, el delito es, a estas alturas, “un tema que puede jugar un rol definitorio en resultados electorales, que construye agenda pública y que se constituye en factor gravitante para la evaluación de la gestión gubernamental”.¹

Los promotores de la reforma procesal penal, iniciada en la región en los años noventa, también recurrieron al tópico de la inseguridad ciudadana, dentro del proceso de marketing de la reforma. La propuesta de un nuevo modelo de enjuiciamiento —que modifica sustancialmente el papel de los actores del proceso, confiriéndole el lugar protagónico al fiscal— ha prometido una lucha más eficaz en contra del delito, como una de las consecuencias derivables del cambio de sistema de persecución y enjuiciamiento. En esa lógica se ha planteado como objetivo del Ministerio Público, que

Dadas las nuevas funciones que ha asumido dicha institución, ella aparece llamada a hacerse cargo de responder algunas de las demandas ciudadanas más importantes de los últimos tiempos, como son, por ejemplo,

la de contribuir a reducir las tasas de criminalidad, o controlar el fenómeno de la corrupción.²

En realidad, el asunto es más complejo. Delincuencia y persecución penal se relacionan de un modo menos directo del que se ha sugerido simplistamente tanto por los políticos como por los promotores de la reforma procesal penal. En rigor, el incremento de la delincuencia y las mutaciones de las formas adoptadas por ésta guardan relación con fenómenos sociales de mayor envergadura. Basta mirar la correlación entre niveles delictivos y desempleo, casi en cualquier país del mundo, para percibir las raíces sociales de la delincuencia. Pero puede avanzarse de manera más específica respecto de ciertos fenómenos delictivos que adoptan determinado cariz en razón de las circunstancias de las que se nutren. Tómese el caso del tráfico de drogas, inexplicable sin el gigantesco hecho del consumo y sin una política que al ilegalizar la comercialización —y en algunos países también el consumo—, no ha abatido ni el consumo ni el tráfico: sólo ha encarecido el precio del producto al tiempo que las estructuras institucionales del Estado resultaban corroídas por la corrupción. O mírese al tráfico de personas, que de manera no del todo silenciosa, victimiza anualmente a millones de personas en el mundo, como consecuencia del afán migratorio desde el sur empobrecido hacia el norte desarrollado —que a su vez corresponde a las enormes diferencias en las respectivas condiciones de vida— y del auge de consumos que, como la prostitución, requiere de inmigrantes irregulares para renovar su oferta.

De allí que proponer una represión más eficaz o más eficiente, como instrumento de combate a la delincuencia, resulte no sólo insuficiente sino también parcialmente engañoso. Cada sociedad genera su delincuencia y cada circunstancia social produce determinadas formas y niveles delictivos. En rigor, éstos no cambian sustancialmente como respuesta a la eficacia represiva, que más bien sirve para robustecer la racionalidad de quienes no delinquen o para inhibir determinadas figuras delictivas. Es claro que si no se sancionara el delito, la sociedad adoptaría rasgos anómicos pero sancionándolo tampoco puede liquidarse el fenómeno delictivo, por eficaz que sea la persecución. Para decirlo con palabras de Ferrajoli: “Obviamente la respuesta penal es necesaria, al menos para evitar las venganzas privadas.

Pero es ilusorio confiarle la prevención de los delitos que atentan contra la seguridad individual”.³

Si esto es así, la pregunta pertinente, luego de veinte años de haberse iniciado la puesta en marcha de la reforma procesal penal en América Latina, es ¿qué cambia con ésta? Ciertamente, los índices delictivos no han disminuido en los catorce países de la región que han introducido el sistema acusatorio. Pero, ¿qué ha cambiado?

La pregunta puede ser respondida en términos formales mediante la descripción de los cambios legales propios del paso de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio y, en el centro de ellos, la modificación de los papeles asignados al juez y al fiscal. El primero, que ocupaba la mayor parte del escenario procesal en el sistema inquisitivo, restringe su tarea en el acusatorio a una vigilancia garantista durante la investigación y a la decisión acerca de si se ha probado, a través del juicio oral, el delito y la responsabilidad del acusado. En cambio, el fiscal —que tenía asignado un carácter de segundo plano en el proceso inquisitivo— adquiere en el nuevo proceso un papel central en el que:

- tiene a su cargo la investigación del hecho delictivo;
- usualmente, detenta el monopolio de la acción penal; esto es, sólo él puede llevar un hecho delictivo ante el juez —salvo en aquellos casos donde el interés de la víctima cobra preponderancia—, dando lugar así a la apertura de un proceso; y
- ostenta facultades suficientes para eliminar de la vía procedimental aquellos casos que —por una u otra razón legalmente prevista, pero que el fiscal aplica discrecionalmente— no ofrecen elementos suficientes para ser sometidos a juicio.

Esta redefinición nos conduce a que si, alejándose de la mera descripción legal, se quiere responder en términos factuales la pregunta acerca de qué es lo que ha cambiado, corresponda examinar el desempeño efectivo del representante del Ministerio Público (MP) en el nuevo proceso penal, tarea que aún no se ha desarrollado lo suficiente en los países que adoptaron la reforma.

Para alcanzar algunos elementos de respuesta a la pregunta planteada, encarándola desde el ángulo de la seguridad ciudadana, en este trabajo se tomó algunos indicadores correspondientes a cuatro países latinoamericanos que usan el sistema reformado; dos de ellos se hallan entre aquéllos, pocos en la región, que cuentan con un poder judicial con cierto nivel de reconocimiento. Uno es Costa Rica, que si bien no está entre los primeros que adoptaron la reforma, lleva más de 10 años con ella. El otro es Chile, que habiendo empezado a aplicar progresivamente la reforma en 2001 también tiene diez años de experiencia reformativa y, según la bibliografía disponible sobre el tema, parece haberlo hecho de manera exitosa.⁴ Estos factores otorgan respaldo a la decisión de haberlos escogido como casos estelares a los efectos de examinar lo ocurrido con la reforma procesal penal.⁵ Los otros dos casos son el de Ecuador, una reforma del enjuiciamiento penal que no goza de reconocimiento, y el de Perú, que inició una aplicación progresiva del sistema reformado a mediados de 2006. Los resultados de estos dos casos, que no corresponden al éxito reconocido, servirán de contrapunto a los dos primeros.

Se examinará, primero, la información disponible acerca de lo que ocurre con los casos denunciados y la vía en la que son tramitados por el sistema. Se abordará en seguida los datos acerca de lo que efectivamente se persigue. Se examinará a continuación el problema planteado a la reforma por la habitualidad en el delito. Como resultado del análisis se puntualizará aquellos aspectos en los que la ejecución de la reforma procesal penal afecta a la (in)seguridad ciudadana y se pondrá unas breves conclusiones.

DENUNCIAS Y RESPUESTAS DEL SISTEMA PENAL

El examen de los datos sugiere que lo primero que ocurre, como resultado de la reforma procesal penal, es que el sistema se sincera y admite que la mayor parte de delitos cometidos y denunciados⁶ no son perseguidos. Esta renuncia del sistema a perseguir ocurre al interior del Ministerio Público y esto es así porque, conforme revelan los datos de los cuadros 1 y 2, tanto en Chile como en Costa Rica —y en el resto de la región— sólo una parte menor de los casos se resuelve en sede judicial. Esto es, que la mayoría termina en el Ministerio Público.

Cuadro 1. CHILE: términos aplicados en diez años de la Reforma Procesal Penal (RPP) (hasta 31.12.2010)

Tipo de término	Casos	Porcentaje
Salidas judiciales	2.862.713	33,14
Términos facultativos del Ministerio Público	5.306.144	61,44
Otros términos	467.212	5,42
Total	8.636.069	

Fuente: Ministerio Público, Boletín Anual 2010, tabla n° 30, p.63.

Elaboración propia.

Cuadro 2. COSTA RICA: casos terminados en el Ministerio Público (MP) y por sentencia judicial (1999-2007)

Año	En el MP	Por sentencia judicial
1999	102.441	4.301
2000	120.126	3.887
2001	123.335	4.644
2002	122.700	5.257
2003	132.040	5.735
2004	170.106	6.465
2005	173.016	5.986
2006	171.996	6.487
2007	173.311	6.511
Totales	1.289.071	49.273 (3,82%)

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.

Elaboración propia.

En el caso chileno, cuyas cifras el cuadro 1 presenta acumuladas desde la instauración del nuevo sistema procesal penal hasta finalizar 2010, por cada caso que concluyó ante un juez hubo casi dos que se cerraron en el MP. En el caso costarricense, donde las cifras pueden seguirse anualmente, la proporción de casos con desembocadura judicial es mínima: un caso concluyó ante el juez por cada 26 que se cerraron en el MP, durante el periodo de nueve años que la estadística recoge.

¿Qué ocurre con esa mayoría de casos que, en ambos países, concluyó en el Ministerio Público sin arribar al conocimiento de un juez? La respuesta, para el caso chileno, se halla en el cuadro 3, donde se desagrega las razones por las que esa mayoría de casos ingresados (61,44% del total) concluyó en el MP.

Cuadro 3. CHILE: términos facultativos aplicados en el MP en 10 años de la RPP (hasta 31.12.10)⁷

Archivo provisional	4.037.140	46,74%
Principio de oportunidad	898.824	10,4%
Decisión de no perseverar	223.633	2,58%
Incompetencia	146.547	1,69%

Fuente: Ministerio Público, Boletín Anual 2010, tabla n.º 30, p. 63.

Elaboración propia.

De modo que un porcentaje bastante apreciable de los casos ingresados (46,74%) simplemente se archivaron. No pasó nada con ellos. Y si a éstos se suma aquellos casos en los que el fiscal decidió, una vez abierta la investigación, no seguir adelante y entonces también fueron al archivo (decisión de no perseverar), se roza la mitad del total de casos (49,32%). En esto consiste el sinceramiento del sistema. Es probable —aunque no existen estudios que hayan hecho la comparación— que en esto no se presente mayor diferencia respecto al sistema anterior. Es decir, que el número de casos que pasan al archivo, hoy por decisión del fiscal, sea aproximadamente igual al que en el sistema anterior, pasado cierto tiempo, se declaraban prescritos e iban igualmente al archivo, por decisión del juez instructor. La diferencia estriba en que el nuevo sistema hace esto evidente porque la decisión del fiscal de archivar es generalmente una decisión temprana, que se toma poco después de ingresado el caso y que, como se verá luego, usualmente se justifica en razón de que el caso no exhibe elementos suficientes para ser investigado exitosamente. Desde el punto de vista de la política judicial y, en particular, bajo el ángulo de la seguridad ciudadana, interesaría indagar cuál es el efecto social que causa la decisión temprana del fiscal que resulta comunicada, en el caso chileno, a casi la mitad de los denunciantes: “su caso no puede ser investigado y ha ido al archivo”.

En el caso peruano, el Código Procesal Penal autoriza al fiscal a que, mediando determinados supuestos, ponga fin al asunto en su propia sede o, alternativamente, lo ponga en conocimiento del juez, inicialmente mediante la formalización de una investigación preparatoria. El cuadro 4 muestra el uso de una y otra vía en los años 2008 y 2009 en aquellos distritos judiciales donde estaba vigente la reforma procesal penal.⁸

Cuadro 4. PERÚ: casos concluidos en el MP y casos judicializados, 2008 y 2009

Distrito judicial	2008		2009	
	Casos concluidos en el MP	Casos judicializados	Casos concluidos en el MP	Casos judicializados
Arequipa	4.661	4.151	20.761	6.662
Huaura	4.370	2.065	5.185	3.768
La Libertad	10.029	4.843	13.405	6.449
Moquegua	2.576	1.316	4.999	780
Tacna	3.75	2.249	4.889	1.776
Cusco			1.327	1.184
Lambayeque			13.966	9.621
Madre de Dios			383	608
Piura			10.271	9.509
Puno			1.586	3.549
Tumbes			2.818	1.595
Totales	25.411 (63%)	14.624 (37%)	79.590 (63,7%)	45.501 (36,3%)

Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio Público. Información disponible en: <http://www.mpfn.gob.pe/trans_est_anuarios.php>.

Los totales del cuadro 4 permiten concluir que, en ambos años, la proporción de casos que concluyen en el MP y los que van a conocimiento del juez es aproximadamente la misma. Con cifras actualizadas hasta septiembre de 2010, un informe del Ministerio de Justicia⁹ sitúa en 62% el porcentaje de casos archivados y en 2% el de sobreseimientos. Sobre la base de esas cifras, puede decirse, pues, que, igual que en Chile, de cada tres casos ingresados al MP en Perú dos terminan en la fiscalía y uno va a conocimiento del juez para ser continuado en una de las formas que el Código establece.

A su vez, los casos concluidos en el MP pueden haber sido simplemente archivados o habérseles aplicado el principio de oportunidad. En los años 2008 y 2009 y hasta julio de 2010, en aquellos distritos judiciales incorporados al proceso reformado, hubo cierta variación en la incidencia de una y otra vía. Así, según la información oficial disponible, el archivo llegó a 89% de los casos concluidos en el MP en 2008, subió hasta 91% el año siguiente y descendió a 78% en 2010. En cambio, el uso del principio de oportunidad se habría doblado en 2010 con referencia a 2008.

Si, como se vio en el cuadro 4, dos de cada tres casos ingresados al MP peruano concluyen en éste y, a tal efecto, la vía que se usa para entre 80 y 90% de los casos es el archivo, esto significa que más de la mitad de los casos recibidos por el MP son archivados. Interesa notar un dato complementario: en 2008 el archivo de más de la mitad (55,48%) de esos casos fue decidido en la calificación, esto es, apenas ingresada la denuncia.¹⁰

El caso ecuatoriano es algo distinto.¹¹ Conforme se puede observar en el cuadro 5, el porcentaje de desestimaciones ha sido, entre 2001 y 2007, relativamente bajo: alrededor de 12% de las denuncias recibidas durante el periodo, si bien la tendencia a desestimar fue claramente creciente y sólo en 2007 duplicó el porcentaje del año previo. Esto significa que, a diferencia de los casos chileno, costarricense y peruano, el Ministerio Público de Ecuador ha retenido un porcentaje claramente mayoritario de las denuncias recibidas.

Cuadro 5. ECUADOR: denuncias formuladas y denuncias aceptadas por el Ministerio Público (2001-2007)

Año	Denuncias	Desestimaciones	Denuncias aceptadas	Porcentaje desestimaciones
2001	56.037	889	55.148	1,61
2002	122.542	2.323	120.219	1,93
2003	136.826	8.926	127.900	6,98
2004	160.830	14.978	145.852	10,27
2005	178.611	21.748	156.863	13,86
2006	180.332	27.125	153.207	17,70
2007	199.019	67.932	131.087	34,13

Fuente: Simon (2010)

Sin embargo, como se puede notar en el cuadro 6, el Ministerio Público ecuatoriano —también en contraste con los otros dos casos nacionales examinados— ha hecho muy poco con las denuncias que no desestimó. El porcentaje de “respuestas” dado a esas denuncias no ha llegado a 5% del total de casos, en ninguno de los seis años estudiados. Y si se mira estrictamente a la llegada judicial del accionar del MP, las cifras son aún menores. En 2007, año en el que el porcentaje de respuestas fue el más alto del periodo examinado, se dictó sentencias en un número de casos que representaron apenas 0,74% del total de denuncias no desestimadas. Esto significa que los fiscales ecuatorianos se han convertido en el depósito de denuncias que, bajo el sistema procesal penal anterior, eran los jueces de instrucción; esto es, lugares donde las denuncias (no desestimadas) se guardan hasta el momento en que legalmente proceda declarar la prescripción del caso. Nada parece haber cambiado.

Cuadro 6. ECUADOR: respuestas del MP a denuncias no desestimadas (2001-2007)

Año	Denuncias no desestimadas	Número de respuestas	Porcentaje de respuestas
2002	120.219	2.800	2,33
2003	127.900	4.731	3,70
2004	145.852	5.290	3,63
2005	165.354	4.546	2,75
2006	144.465	4.661	3,23
2007	131.087	6.218	4,74

Fuente: Simon (2010)

Entre el 13 de julio de 2001 —cuando entró en vigencia el nuevo Código en Ecuador— y el 31 de diciembre de 2007 se recibieron algo más de un millón de denuncias (1.034.197) y se desestimó 13,83% de ellas. Esto significa que debió investigarse las restantes 891.165 denuncias no desestimadas. El Ministerio Público produjo alguna respuesta para 15,96% de estos casos pero, en sentido estricto, resolvió sólo 3,41% del total. En definitiva, hubo sentencias respecto de 1,28% del total de denuncias no desestimadas y cuatro de cada cinco (81%) fueron condenatorias. En el lapso examinado, algo más de setecientas mil denuncias (727.705) quedaron sin respuesta

alguna del sistema en Ecuador, según el trabajo de Farith Simon que aquí se ha tomado como base.

QUÉ SE PERSIGUE Y POR QUÉ

El segundo punto de importancia es ¿con qué criterio se decide qué casos perseguir?, que es otra manera de preguntar con qué criterio se decide descartar los demás. Según insiste la doctrina jurídica que sustenta y respalda el proceso acusatorio, se persigue aquellos delitos que causan mayor daño social. En una visión clásica, esto es leído como delitos como el homicidio, la violación, etcétera. En una visión más actual, el criterio de persecución debida se ejemplifica con los delitos contra el patrimonio público, contra el medio ambiente, etcétera. Se supone que cada ministerio público debe tener una política de persecución penal que plasme aquello que se considera socialmente más dañoso y guíe así la acción persecutoria de los fiscales.

En Chile, en Costa Rica, en Perú y en Ecuador —como en el resto de los catorce países latinoamericanos que han adoptado el sistema acusatorio— no hay una política de persecución penal expresa.¹² Esto es, no hay una definición de aquellos tipos penales o formas delictivas que, debido al perjuicio que causan a la colectividad, ameritan que en ellos se concentre la actuación y los recursos de la persecución penal. En los hechos, y en ausencia de tal definición, la decisión acerca de qué casos deben perseguirse corresponde al fiscal en cuyas manos recae el caso o depende de los criterios que aplique su jefe inmediato, tenga éste a su cargo una zona territorial determinada o un área temática definida, según la estructura organizativa adoptada por el MP del país del que se trate.

Los resultados del arbitrio fiscal pueden ser observados empíricamente, cuando menos en el caso chileno. El cuadro 7 diferencia, en Chile, los casos que tienen salida judicial y los que acaban en el MP, por tipo de delito.

Cuadro 7. CHILE: Términos aplicados por categoría de delito (%), desde el inicio de RPP hasta 30.6.2007¹³

Delito	Salida judicial	Término facultativo (MP)
Robos	15,2	84,8
Robos no violentos	9,3	90,7
Hurtos	23,3	76,7
Otros delitos contra la propiedad	29,6	70,4
Lesiones	27,3	72,7
Homicidios	80,9	19,1
Delitos sexuales	29,4	70,6
Contra la libertad e intimidad	28,1	71,9
Faltas	44,8	55,2
Ley de tránsito	91,4	8,6
Ley de drogas	57,9	42,1
Económicos	41,2	58,8
Delitos de funcionarios	34,5	65,5
Leyes especiales	60,3	39,7
Contra la fe pública	42,2	57,8
Cuasidelitos	46,4	53,6
Otros delitos	66,5	33,5

Fuente: Ministerio Público, *Boletín Estadístico, primer semestre 2007*, tabla n.º 28.

Elaboración propia.

Como puede apreciarse en el cuadro 7, hay marcados contrastes entre la proporción de casos que quedan en el MP y la que va a proceso judicial, según el delito del que se trate. Destaca la importancia persecutoria asignada a drogas, por ejemplo, en contraste con los delitos sexuales; mientras casi 58% de los casos de drogas va a juicio, algo menos de 30% de los delitos sexuales sigue esa vía. En general, robos y hurtos, lesiones, delitos sexuales y contra la libertad e intimidad, y delitos de funcionarios tienen un porcentaje muy alto —superior a los dos tercios— de no judicialización. La diferenciación según tipo delictivo permite ver que aquel tercio de casos ingresados que sí son llevados ante el juez por el MP no se distribuye homogéneamente. Más bien, las cifras revelan prioridades en la persecución que no han sido verbalizadas oficialmente.

En el caso ecuatoriano, se cuenta con los datos de 2007, desagregados según tipo de delito. El cuadro 8 presenta la información para algunos delitos.

Cuadro 8. ECUADOR: denuncias, no desestimadas y sentencias en ciertos delitos, 2007

Tipo de delito	Porcentaje del total de denuncias	Porcentaje de respuesta en las no desestimadas	Sentencias emitidas	Porcentaje de sentencias no desestimadas
Homicidios, lesiones, etcétera	11,77	4,42	375	1,6
Sexuales y violencia doméstica	5,13	8,09	320	3,14
Drogas	0,47	104,48	507	54,11

Fuente: Simon (2010)

Elaboración propia.

En el cuadro 8 resaltan los contrastes entre el peso relativo de las denuncias y la importancia efectivamente asignada a los diferentes delitos según se desprende de las respuestas dadas por el sistema, incluyendo las sentencias de los tribunales. Las denuncias en los casos de delitos contra las personas representaron 11,77% del total de denuncias y recibieron 13,72% de las sentencias emitidas en 2007. Mientras tanto, las denuncias de delitos vinculados a drogas representaban 0,47% de las denuncias y, sin embargo, las sentencias constituyeron 18,55% de las que emitió el sistema en ese mismo año. La opción adoptada por la persecución penal es más evidente si se considera el caso de los delitos contra la propiedad, que representaron 45,54% de las denuncias no desestimadas y que obtuvieron en porcentaje algo menos de la mitad (28,75%) de las sentencias producidas en el mismo año.

Las cifras disponibles para Chile y Ecuador sugieren que, en ausencia de una política de persecución penal explícita, la división de aguas entre aquello que se persigue y aquello que no se persigue existe pero es resultado de la aplicación de criterios que no se conocen públicamente. Estos criterios pueden hallarse institucionalmente establecidos pero no haber sido dados a conocer o no existir institucionalmente y entonces ser confiados al puro arbitrio del fiscal que reciba el caso.

En el trabajo de campo se trató de indagar por los criterios que, en los hechos, conducen a elegir ciertos casos y descartar otros. Las entrevistas a fiscales, tanto en Chile como en Costa Rica, llevan a la conclusión de que se descarta “lo que no tiene posibilidades de éxito” como caso, según indicaron varios entrevistados. Esto significa que se tiende a perseguir aquellos casos en donde las evidencias disponibles facilitan el trabajo del fiscal y le permiten anticipar que, en la etapa de judicialización, tendrá un caso ganado. Esta tendencia se precipita, en el caso chileno, debido a la insistencia con la que la Fiscalía Nacional ha planteado a los fiscales la necesidad de “cerrar” casos, en parte con el propósito de alcanzar logros estadísticamente presentables. “Limpiar” la cartera de casos significa, en términos prácticos, llevar adelante aquéllos en los que las posibilidades de lograr una condena son altas y descartar aquellos otros donde las dificultades del trabajo de investigación pueden hacer de éste un esfuerzo infructuoso.

No resulta necesario subrayar que si se genera esta rutina en el trabajo del MP y ella marca la dinámica de funcionamiento del nuevo sistema procesal penal, la seguridad ciudadana dista de verse beneficiada por una persecución así orientada. Según esta tendencia, lo más importante —o lo más gravoso socialmente— resulta reemplazado por lo más sencillo o lo más rendidor en términos del trabajo burocrático.

VACÍO ANTE LA HABITUALIDAD

Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, el examen del funcionamiento del proceso penal reformado lleva a atender el asunto del tratamiento dispensado a la delincuencia habitual; esto es, a las personas que han hecho del delito un modo de vida. En esa definición, ciertamente, quedan comprendidos desde los señores del narcotráfico hasta el ladrón de autopartes.¹⁴ Es importante distinguir un caso de otro; sin embargo, ambos tienen en común tanto la habitualidad como el ser parte de redes de delito organizado; varía, sin duda, el daño social que uno y otro causan pero, desde el punto de vista del derecho penal, ambos se diferencian marcadamente —también en el perjuicio social ocasionado— de aquella persona que, puesta en determinadas circunstancias, incurre en un delito que acaso sea el único que cometa en su vida.

Para indagar objetivamente por el fenómeno de la habitualidad delictiva, se logró obtener en Chile y en Costa Rica un indicador numérico que nos aproxima al mismo: determinación cuantitativa del universo de personas que han tenido un alto número de contactos con el sistema penal. Los cuadros 9, 10 y 11 recogen esta información.

Cuadro 9. COSTA RICA: Personas detenidas entre el 1.1.1999 y el 31.12.2008

Pasos por el sistema	Personas	Porcentaje
1 a 5 veces	111.825	87
6 a 10 veces	8.001	6
11 a 20 veces	4.856	4
21 y más	4.080	3
Total	128.762	100

Fuente: Archivo Criminal, Poder Judicial

Cuadro 10. CHILE: número de imputados según número de casos en que participaron desde el inicio de la RPP hasta junio de 2007

Casos en que participaron	Número de imputados	Porcentaje
1 a 4	906.995	95,2
5 o más	45.411	4,8
Total	952.406	100

Fuente: Ministerio Público.

Cuadro 11. CHILE: número de imputados que participaron en cinco o más casos desde el inicio de la RPP hasta junio de 2007

Casos en que participaron	Número de imputados	Porcentaje
5	14.198	31,3
6	8.774	19,3
7	5.727	12,6
8	3.972	8,7
9	2.918	6,4
10	2.125	4,7
11 o más	7.697	16,9
Total	45.411	100

Fuente: Ministerio Público.

En el caso costarricense, 13% del total de detenidos en una década lo fue en más de cinco oportunidades y algo más de la mitad de esas casi diecisiete mil personas fueron detenidas en más de diez ocasiones. En el caso chileno, del universo de partícipes pasivos en el proceso penal reformado, entre 2001 y junio de 2007, 4,8% lo fueron en cinco ocasiones o más; de ellos, casi diez mil personas fueron parte en diez o más procesos penales. Aunque pueda haber márgenes de error,¹⁵ estas cifras nos acercan a la habitualidad delictiva.

La pregunta, en este caso, es: ¿cuál es el tratamiento que da el proceso penal reformado a la habitualidad? En el caso chileno fue posible buscar una respuesta a través del examen de las carpetas de los fiscales, que registran para cada caso ingresado al sistema los antecedentes de las personas involucradas. La constatación principal que surge de ese examen es que los delincuentes habituales se benefician sucesivamente de las diversas medidas o salidas alternativas que el sistema acusatorio establece. En particular, destaca el hecho de que el criterio de oportunidad —también denominado principio de oportunidad—, que está doctrinariamente previsto como la renuncia a perseguir aquellos casos carentes de importancia social, era aplicado para cerrar casos en los cuales el presunto responsable registraba ya varios “contactos con el sistema”. El fiscal parecía ver sólo el caso en sí y no a la persona involucrada, que era un delincuente habitual.

En la doctrina, y sobre todo en la práctica de las agencias penales, se ha introducido la noción de “delito de bagatela”, que viene a representar lo opuesto al mayor daño social y, en consecuencia, aparece como un delito que no tiene sentido perseguir. El robo del bolso, el aún más frecuente robo del teléfono móvil o celular o el robo de algunos productos en un supermercado son considerados usualmente como “delitos de bagatela”, dado el bajo importe económico que en apariencia cada caso representa. Al ignorarse la consideración del tipo de sujeto responsable, a menudo especializado en este tipo de acto delictivo, se le aplica una medida condescendiente con un delito que incide directamente en el grado de inseguridad ciudadana percibido por el poblador medio, poniéndose de lado además el hecho de que con mucha frecuencia este sujeto forma parte de redes de crimen organizado. Robos de bicicletas, de teléfonos móviles y de ciertos artículos de bajo precio ali-

mentan circuitos económicos paralelos en los que se ofertan los productos de esta acción delictiva. Una mala lectura del “delito de bagatela” sostiene o refuerza la desatención de estos comportamientos socialmente nocivos.

PUNTOS DE IMPACTO SOBRE LA SEGURIDAD CIUDADANA

¿Cuáles son, en definitiva, los puntos de impacto de la reforma procesal penal sobre la seguridad ciudadana? Al responder la pregunta, recordemos que la seguridad tiene componentes objetivos —relativos al incremento o la disminución de los actos delictivos que la afectan o amenazan— y subjetivos, atingentes a la percepción que la ciudadanía tiene acerca de la seguridad, y que no siempre se hallan vinculados causalmente al estado real de ésta. A partir de la información disponible, acaso sea posible estimar algo mejor el impacto sobre la cara subjetiva, o la percepción social, de la seguridad que sobre los hechos mismos que corresponden a ella. Empecemos por ese impacto en el lado subjetivo de la seguridad ciudadana, en el que se destaca en seguida dos hechos.

En primer lugar, como se ha visto, la reforma procesal penal exhibe un alto número de casos que son denunciados ante el sistema penal y éste descarta sin mayor trámite. Esto es, hace visible una limitación del sistema para atender a todos los casos, que proviene en cierta medida de la inevitable restricción relativa de los recursos con los que cuenta. Esta limitación ha existido siempre pero el sistema de procesamiento penal anterior la hacía pasar algo más desapercibida al disimularla mediante un encajonamiento de causas, nominalmente abiertas pero a las que no se prestaba atención alguna, y que en un momento dado desembocaban en la prescripción sin que el sistema penal se hubiese ocupado realmente de ellas. La reforma procesal penal adelanta la declaración formal de que no se ocupará de estas causas. Como hemos visto, cuando menos la mitad de las causas que son denunciadas no merecen atención del sistema y el denunciante se entera de ello tempranamente; esto es, poco después de haber sido víctima de un delito y haberlo denunciado, la víctima es notificada de que el Estado ha decidido no hacer nada al respecto.

Pendiente aún un análisis pormenorizado de lo que se archiva —tarea lamentablemente descuidada por los propios órganos de persecución—, puede admitirse que muchos de estos casos no ameritan que el sistema penal se ocupe de ellos; acaso, en algunos incluso es mejor que el sistema penal, dado el tipo de tratamiento y “soluciones” que ofrece, no se ocupe de ellos. Pero, lo que socialmente resulta poco aceptable —desde la perspectiva de la seguridad ciudadana— es que nadie se ocupe de esos agravios, pequeños o grandes. Que los descarte el sistema penal puede ser comprensible; que ni la sociedad ni el Estado encuentren que hay algo que reparar, para el ciudadano agraviado probablemente resulte intolerable.

De esta manera, el descarte masivo de casos constituye un primer problema desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, al poner de manifiesto que quien cometió la infracción “se sale con la suya”. Las voces de “no hay castigo”, amplificadas por los medios de comunicación y utilizadas por los políticos, encuentran una primera base objetiva en este hecho que la reforma procesal penal pone a la vista.

Un segundo hecho importante guarda relación con el uso de la prisión preventiva, cuyo uso la reforma procesal penal ha recortado, en acatamiento de las normas internacionales, a su función cautelar. Esto es, debe ser detenido aquél cuya libertad pondría en riesgo el proceso, sea porque existe peligro de que se fugue o sea porque estando libre podría comprometer las pruebas existentes en contra suyo. Este cambio conceptual, por el que no debe permanecer detenida cualquier persona a quien la policía considera responsable de un delito y que reserva la prisión básicamente para aquéllos que han sido condenados, no sólo altera una práctica secular sino que tiene un carácter contracultural. Claramente, se enfrenta con una visión ciudadana de la justicia que busca que la persona sindicada por la policía —y, nuevamente, señalada por los medios de comunicación— como presunto culpable de una infracción sea depositada en una celda. Si luego, en juicio, no es encontrada responsable o incluso si no llega a juzgársele y se le pone en libertad al cabo de un largo tiempo, constituye un asunto en el que la ciudadanía no parece encontrar una injusticia sino un lamentable error o, más frecuentemente, una derivación de la “mala suerte”.

El adelanto de la penalización, a través de la prisión preventiva, en parte es justificado en la conciencia jurídica popular por otro de sus componentes: la desconfianza generalizada respecto del sistema de justicia, que las encuestas muestran reiteradamente. Como en definitiva, no hay certeza de que al final de un proceso azaroso sea condenado quien debería serlo, no está del todo mal que entretanto “pague a cuenta” quien a primera vista parece ser culpable. “A lo mejor ni siquiera lo condenan” y, por lo tanto, es mejor que vaya preso en vez de gozar de libertad.

El menor uso de la prisión preventiva, que parece demostrado en la información estadística disponible tanto sobre Chile como en algunos de los distritos judiciales peruanos en los que se ha puesto en marcha la reforma procesal penal, concurre a la percepción existente de que, una vez entronizada la reforma, quien delinque queda libre. En Chile se ha graficado esto como “la puerta giratoria”, a un lado de la cual la policía entrega a quienes son sindicados como delinquentes mientras desde el otro lado los jueces los devuelven a la calle. En rigor no estamos ante un problema de falta de información de la ciudadanía acerca de cómo funciona el sistema sino frente a una colisión de concepciones respecto de cómo debe operar la justicia. Pero la comprobación social de que un menor uso de la prisión preventiva es consecuencia de la reforma desemboca en un incremento de la percepción de inseguridad ciudadana.

Desde el punto de vista objetivo, la seguridad ciudadana puede ser afectada por determinados componentes de la reforma procesal penal que deriven en resultados de impunidad. Esto es particularmente grave para el conjunto del sistema por cuanto la impunidad que el sistema de justicia tolere o reproduzca está asociada al alto grado de insatisfacción prevaleciente en América Latina respecto de las instituciones que lo integran.¹⁶ Nótese que en este caso no estamos sólo ante la sensación de inseguridad acrecentada sino ante el hecho cierto de que el comportamiento de los operadores produce impunidad.¹⁷

Antes que nada, como se ha sugerido en este texto, la falta de criterios definidos para la persecución penal conduce tanto a la arbitrariedad como a ciertos grados de impunidad. Asimismo, las denominadas “salidas alternativas” —que son vías distintas al desarrollo de un juicio— pueden producir

grados de impunidad en la medida en que la respuesta del sistema —mediante un procedimiento abreviado o terminación anticipada que usualmente genera penas leves—, sea resultado de un acuerdo entre fiscal y defensor, que es conveniente para ambas partes pero no necesariamente lo es para el objetivo en el que se interesa el conjunto social, que es el de procurar justicia.

Un ámbito específico en el que el manejo de la reforma procesal penal parece haber creado impunidad es el que corresponde a la delincuencia habitual. Socialmente se considera que este fenómeno requiere una respuesta del sistema penal que la reforma parece haber escamoteado al no otorgarle un tratamiento especializado y al aplicar algunas categorías —“delito de bagatela”— y criterios —“principio de oportunidad”— a una actuación delictiva que no era aquélla para la cual unas y otros fueron pensados. Aparte del vacío conceptual referido a la delincuencia habitual, estamos ante una práctica en la que en ocasiones se confunde al delincuente ocasional con el habitual, aplicándosele tratamientos y beneficios similares.

Un tercer punto del sistema penal reformado en el que pueden encontrarse trazas objetivas de impunidad es el correspondiente a la ejecución de las penas alternativas —que reemplazan a la privación de libertad— y que, en diversos países, no está sujeta a control alguno: no hay autoridad a cargo de vigilar el cumplimiento de esas penas y, en consecuencia, en la práctica no son tales. Sea o no consciente de ello la población¹⁸ —y, por lo tanto, repercuta o no en la percepción de inseguridad— esta falta de sanción es objetivamente un elemento productor de inseguridad ciudadana.

En suma, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, en el nuevo sistema de enjuiciamiento penal, de un lado, el archivamiento masivo de casos sin investigación y, de otro, la aplicación de principio de oportunidad, suspensión condicional del procedimiento, pena remitida, o multas que no se cobran, producen cierto grado considerable de impunidad. Se trata de hechos que objetivamente contribuyen a la pérdida de seguridad ciudadana y que, en la medida en que se hacen de conocimiento público, acaso hagan que la reforma procesal penal, pese a sus propósitos, esté contribuyendo a ese “círculo vicioso que poco a poco va generando la idea de que la inseguridad es un fenómeno natural que no podemos revertir”.¹⁹

No obstante, lo que parece estar ocurriendo, más bien, es que el conocimiento de estos efectos de la reforma procesal penal —digámoslo una vez más, manipulado por medios de comunicación y por políticos interesados en fomentar sensibilidad y alarma sociales respecto de asuntos sobre los que ellos puedan encumbrarse— está generando una reacción social contraria al sistema reformado y explica los intentos —en el caso de Chile, exitosos— destinados a modificar la arquitectura de códigos procesal penales que, con la promesa de combatir la delincuencia, empezaron a regir hace apenas unos cuantos años. En el caso ecuatoriano, el presidente Correa propuso a fines de 2010 una consulta popular destinada a modificar la Constitución, con apenas dos años de vigencia, para endurecer el proceso penal en lo referido a la prisión preventiva.²⁰ Las dos preguntas recibieron aprobación ciudadana, apenas mayoritaria, en abril de 2011.

CONCLUSIÓN

La función del sistema penal no es combatir la delincuencia. Esto no es una declaración de principios sino la admisión de los límites de lo posible. Pero, sin duda, en la lucha contra el delito la persecución y sanción penales juegan un papel. Acaso el error inicial de la reforma procesal penal consista en haber ofrecido más de lo que podía dar. En su puesta en ejecución, sin embargo, se ha mostrado que está dando aún menos de lo que podría esperarse razonablemente de ella.

En efecto, algunas prácticas instaladas con la reforma procesal penal producen —en grados y formas que varían según países y momentos— ciertos grados de impunidad en un contexto social en el que la seguridad ciudadana, primero, se ve crecientemente amenazada por el incremento del delito y de las formas delictivas, y segundo, la preocupación ciudadana aumenta, alentada de modo en ocasiones irresponsable por medios de comunicación y actores políticos, que tratan de obtener distintas ventajas de esta situación y de los temores sociales que pretenden difundir.

El nuevo sistema tiene ventajas sobre el anterior, tanto en la posibilidad que inaugura para que las garantías del proceso tengan vigencia efectiva como en su capacidad para producir resultados en menos tiempo que el sistema anterior. No obstante, en la práctica también abre resquicios y facilita

prácticas que pueden contribuir a la inseguridad ciudadana, tanto objetiva como subjetivamente.

¿Puede decirse entonces que el nuevo sistema de persecución penal agrava el problema de la seguridad ciudadana? No hay modo cierto de saberlo debido a dos razones. De un lado, la incidencia de la eficacia en la persecución sobre la incidencia del delito es altamente discutible y de medición muy improbable. De otro lado, no se cuenta con estadísticas confiables respecto al sistema inquisitivo que precedió al actual, lo que restringe cualquier comparación al terreno conceptual.

Lo que sí puede afirmarse es que el nuevo sistema procesal penal no basta. Esto es, que se requiere insertarlo en una respuesta social mayor al fenómeno del delito y la inseguridad. No todo depende del sistema penal; acaso ni siquiera lo más importante dependa de él y, en verdad, tengan mucho más centralidad otras políticas estatales que inciden sobre la multiplicación del fenómeno delictivo. Un marco general de actuación del Estado frente al problema puede hacer que el sistema penal encuentre en él su lugar específico para contribuir a dar una respuesta —en aquello que le toca— al problema de la inseguridad ciudadana.

NOTAS:

1. Dammert, Lucía y Felipe Salazar, *¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en América Latina* (Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2009), p. 13.

2. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, (Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006), p. 14.

3. Ferrajoli, Luigi, “Criminalidad y globalización”, en: Carbonell, Miguel y Vásquez Rodolfo, eds., *Globalización y Derecho* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009), p. 155.

4. Para un examen del caso, véase Luis Pásara, “El papel del Ministerio Público en la reforma procesal penal chilena”, *Reforma Judicial* 13 (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México), enero-junio 2009: 193-238.

5. Los datos obtenidos en los países no siempre corresponden exactamente al mismo tipo de interrogante, dado que las fuentes estadísticas oficiales utilizadas son elaboradas de modo particular en cada país. Sin embargo, se ha procurado reunir información que resulte comparable.

6. Como se sabe, no todo delito es denunciado y esto corresponde a diversas razones. En algunos casos, la falta de denuncia obedece a un cálculo que estima anticipadamente costos e hipotéticas ganancias de seguir el procedimiento y, de acuerdo a una racionalidad, renuncia a esa posibilidad. Las encuestas sugieren que un “no vale la pena” explica la falta de denuncia, especialmente cuando se trata de delitos menores, incluyendo los de baja cuantía que afectan

el patrimonio. En casos más importantes “delitos contra el honor sexual, por ejemplo” no es exactamente un cálculo de ganancias y pérdidas lo que probablemente explica la falta de denuncia sino la baja confianza en el sistema, que en toda la región existe y tiende a incrementarse. Por una razón u otra, la llamada “cifra negra”, de los delitos no denunciados, es muy importante incluso en países institucionalmente algo más sólidos, como es el caso de Costa Rica, donde una encuesta hecha en 2008 indica que 76,9% de los delitos cometidos no fueron denunciados (INEC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, San José, diciembre de 2008, cuadro 7, p. 19). En el caso de Quito, según la encuesta de CYMACIT en 2008, el promedio de no denuncia se sitúa entre 60% y 88%. Este estudio revela que 25,7% de hogares fueron víctimas de robo a vivienda, vehículos o accesorios en los últimos 12 meses; y que 18,3% de las personas fueron víctimas de un delito de robo con o sin fuerza, ataques y amenazas.

7. Los porcentajes en el cuadro están referidos al total de casos ingresados.

8. Además de los casos incluidos en el cuadro, existen denuncias que se encuentran en una situación transitoria; tal es el caso de aquéllas que se derivan a la Policía Nacional del Perú a efectos de realizar diligencias; o la reserva provisional de la denuncia (art. 334.4 del Código Procesal Penal) que procede cuando el denunciante ha omitido un requisito de procedibilidad: se presenta en los delitos tributarios, donde se requiere Informe motivado del órgano administrador del tributo. Sin embargo, las cifras correspondientes a estas situaciones transitorias son reducidas.

9. Ministerio de Justicia, Comisión especial de implementación del Código Procesal Penal, La reforma procesal peruana. Hacia una justicia rápida y transparente, Informe estadístico nacional 2006-2010 (Lima: Ministerio de Justicia, 2011), p. 98.

10. La información estadística del caso peruano ha sido analizada en Pásara, Luis, La reforma procesal penal en cifras, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2010, ms.

11. La información estadística del caso ecuatoriano ha sido tomada de Farith, Simon, “Criminalidad y respuestas del sistema penal”, en Luis Pásara (ed.), *El funcionamiento de la justicia del Estado* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2010, pp. 131-146).

12. En un trabajo sobre la reforma procesal penal en el caso de la provincia de Buenos Aires, Costantino observa que “en esta provincia existe una estrategia de investigación criminal bastante coherente y consensuada. Lo curioso es que dicho plan estratégico ha tomado el camino opuesto al que le señalaba la norma que se había diseñado”. Esto es que, pese al aparente consenso en torno a que “los fiscales deberían brindar especial atención a los hechos delictivos vinculados con torturas, apremios ilegales y delitos económicos [...] como asimismo a los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones [...] las principales estrategias implementadas por la Procuraduría General —y apoyada como política de Estado por las cúpulas de los poderes gubernativos— no sirven para la persecución de los delitos de corrupción y del crimen organizado”. El estudio concluye en que, luego de 10 años de puesta en práctica la reforma: “La selectividad del sistema de persecución penal hacia los delitos comunes cometidos por los sectores más vulnerables de la población se incrementa con el plan de fortalecimiento del sistema acusatorio”, básicamente a través de un sistema más eficaz para sancionar los casos de flagrancia (Costantino, Gabriel. *El Ministerio Público bonaerense y el acceso a la justicia* (1994-2008), ms.).

13. La información diferenciada según tipo delictivo fue publicada por el MP chileno hasta 2007. A partir de 2008 esta información no aparece en los boletines estadísticos que emite la institución. En Perú esta información fue insistentemente solicitada al MP durante el trabajo de campo efectuado en 2010 y, después de repetidos ofrecimientos, no fue entregada.

14. El derecho penal, tradicionalmente centrado en hechos delictivos aislados y en la responsabilidad individual respecto de ellos, padece cierto atraso en relación con el fenómeno de la criminalidad organizada y enfrenta cierta dificultad al tratar de encararlo conceptualmente. Para una exploración de los límites que en este asunto encuentran los especialistas, véase Laura Zúñiga, “Criminalidad organizada y derecho penal, dos conceptos de difícil conjunción”, en Figueruelo, Burrieza Ángela y Gorjón Gómez, Francisco Javier, *Las transformaciones del derecho en Iberoamérica*, Albolote, Granada: Editorial Comares, 2008, pp. 673-707.

15. En ese margen de error habría que situar como factor la tendencia policial a investigar como “sospechoso” de la comisión de un delito a quien antes fue condenado —o incluso simplemente investigado— por la comisión de uno similar. Esta rutina policial lleva a que cierto número de personas acumulen detenciones que no tienen fundamento.

16. Dammert, Lucía y Salazar, Felipe, op.cit., p. 71.

17. Para el caso chileno véase Pásara, op.cit., 2009; para el caso peruano véase Pásara, Luis, *Calidad de la producción en la reforma procesal penal. Una exploración empírica en Huaura*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2010, ms.

18. En la medida en que la población es consciente de la vigencia de las penas alternativas a la prisión probablemente la distancia entre las doctrinas vigentes en el derecho penal y la cultura jurídica ciudadana se acentúe. La identificación entre justicia penal y encarcelamiento se halla hondamente establecida en esa cultura jurídica que —como demuestra la aceptación social de las reformas que en Estados Unidos han multiplicado la población en prisión— no es propia sólo de países subdesarrollados o tradiciones históricamente marcadas por el autoritarismo. En definitiva, acicateado por el incremento del delito, el ciudadano encuentra seguridad, o cree encontrarla, en el hecho de que quien delinque sea puesto en prisión. Una versión más radical de esa cultura jurídica ciudadana justifica la pena de muerte.

19. Binder, Alberto, “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, en Binder, Alberto, *Política de Seguridad y Democracia* (Buenos Aires: Ed. Ad Hoc, 2009).

20. Las dos preguntas referidas al tema y que están en la base de una futura enmienda constitucional fueron: 1.- *Con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana, ¿está usted de acuerdo en que la correspondiente ley cambie los plazos razonables para la caducidad de la prisión preventiva, enmendando la Constitución de la República como lo establece el anexo 1.* 2.- *Con la finalidad de evitar la impunidad y garantizar la comparecencia a los juicios penales de las personas procesadas, ¿está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la prisión preventiva se apliquen únicamente para los delitos menos graves, enmendando la Constitución de la República como lo establece el anexo 2.* La segunda pregunta afecta una de las características básicas del proceso penal reformado.

CRIMEN ORGANIZADO Y MARAS: EL NUDO GORDIANO SALVADOREÑO

CÉSAR RIVERA

El objetivo del presente ensayo es plantear una valoración nueva respecto a la relación existente entre crimen organizado y las pandillas. De manera particular nos interesa evidenciar los rasgos evolutivos de las pandillas y, de forma muy especial, tratar el tema del crecimiento de su base social. Siempre que la lógica del discurso lo permita vamos a introducir planteamientos, críticas y opciones de mejora vinculadas con las intervenciones actuales de prevención social de violencia como forma de contención. El marco de referencia privilegiado será la situación de El Salvador y, cada vez que sea posible, se analizarán las circunstancias que están aconteciendo en otros países.

Para la elaboración del presente ensayo se ha seguido un abordaje metodológico caracterizado de los siguientes aspectos: primero, análisis de la situación actual; segundo, formulación de planteamientos explicativos de lo que está sucediendo; tercero, corroboración de los planteamientos a partir de la evidencia empírica existente y de la opinión de expertos consultados; y cuarto, análisis final partiendo de la propia experiencia como ex-funcionario público, académico y consultor internacional en temas de seguridad ciudadana y prevención social de violencia.

CRIMEN ORGANIZADO Y PANDILLAS: VASOS COMUNICANTES Y EVOLUCIONES

Desde donde se produce (que puede ser en alguna montaña Colombia, Bolivia, Ecuador o Perú) hasta donde se consume (que puede ser cualquier ciudad de los Estados Unidos) un kilo de cocaína debe emprender un viaje no menor de siete mil kilómetros. A medida que avanza hacia su destino final ese kilo se va poniendo más caro. En Colombia, por ejemplo, su valor

es cercano a los mil dólares. Si logra llegar a Panamá su precio al mayorista sube a dos mil quinientos dólares. Ya en Costa Rica, ese kilo cuesta seis mil quinientos dólares y, si sigue subiendo en su ruta hacia el norte, por ejemplo en Honduras, su valor llega a los diez mil quinientos dólares. Se calcula que, en Guatemala, su valor al mayoreo es de trece mil quinientos dólares. En los Estados Unidos ese kilo, que inicialmente costó mil dólares, subió el precio hasta los treinta mil quinientos dólares al mayoreo y, vendido en alguna calle al por menor, puede llegar a rentabilizar los cien mil dólares.

Como en cualquier negocio, la ecuación es simple: a medida que recorre más kilómetros, el producto es más caro. Y, en este caso, se sabe que ese kilo de droga va a pasar, con una probabilidad mayor al 90%, por las costas o los territorios de algún país de Centroamérica hasta llegar a los Estados Unidos (por ser el país con más consumidores). Las facilidades u obstáculos para que ese kilo transite por la región configuran el denominado “valor ruta”. Para ser más claros, a través de los países de la región transita casi toda la droga que se consume en los países de Norteamérica, particularmente en los Estados Unidos. Mientras que el territorio centroamericano siga siendo la trayectoria más factible —y posiblemente la más segura— para hacer llegar la droga a los Estados Unidos, los países del área centroamericana y México tendrán que seguir lidiando con los efectos derivados del “valor ruta” para el crimen organizado.¹

Aunque la conexión no es lineal y requiere de importantes precisiones, cierto es que el tránsito de droga genera un entramado de circunstancias que favorecen, por un lado, la generación de grupos de diversa índole que están dispuestos a formar parte de este negocio (los cuales, como en cualquier lógica comercial, aumentan o disminuyen el precio de sus servicios, procuran ampliar su cobertura territorial, buscan a socios para fortalecerse frente a los competidores, están siempre buscando nuevas oportunidades y nichos de mercado, etcétera) y, por otro, una permanente tensión para cooptar la autoridad, legitimidad y fuerza del Estado (a estos grupos les interesa, por ejemplo, formar redes de complicidad entre agentes policiales, infiltrar y desviar el curso de las investigaciones que desarrollan los fiscales, asegurar apoyos judiciales por la vía del amedrentamiento o corrupción de jueces y magistrados, construir tejidos de legitimidad social vinculándose

con empresarios, fortalecer sus capacidades de amparo y resguardo a través del apadrinamiento de alcaldes, congresistas y otros actores políticos, etcétera).

Aunque no se niega el hecho que el crimen organizado ha avanzado en los últimos años en el área centroamericana, también es fundamental matizar y estar en la posibilidad de reconocer diferencias. Las situaciones de cada uno de los países no son homologables. Aunque existen vasos comunicantes entre todos los países (el caso de los diputados salvadoreños asesinados en Guatemala es un ejemplo claro de las conexiones e interdependencias que operan entre grupos criminales de ambos Estados. En El Salvador, otro ejemplo, unos días antes de entrar en vigencia la Ley de Proscripción de Pandillas, fuerzas de inteligencia advirtieron que pandilleros salvadoreños planificaban emigrar hacia Honduras) existen expresiones, involuciones institucionales, particularidades geográficas, disposiciones de ley, contextos facilitadores, etcétera, que establecen diferencias sustantivas.

La actividad del crimen organizado no ocurre en el vacío. El crimen organizado no avanza ni retrocede en el plano de lo abstracto. De allí, entonces, que requiere de resortes y plataformas concretas de operación ubicadas, inexorablemente, en las estructuras del Estado y, más específicamente, en sus capacidades de ser más o menos vulnerables a la corrupción. Esto es igual en China, Europa, Estados Unidos, México o en cualquier país de Centroamérica. Plantear, entonces, que el crimen organizado ha avanzado en los países centroamericanos es plantear, desde otro ángulo, que los Estados centroamericanos son ahora más corruptos o, al menos, más propensos a serlo. Cualquier analista avezado puede advertir que, mientras la acumulación de conocimientos que confirman la consolidación del crimen organizado es robusta (especialmente desde la perspectiva periodística) el análisis acerca de la corrupción de los países centroamericanos es, apenas, embrionario. No es posible argumentar el avance del crimen organizado sin reconocer el deterioro de los Estados en términos de corrupción.²

En los párrafos anteriores se ha señalado la importancia de reconocer diferencias y de analizar las facetas menos comunes para identificar el avance del crimen organizado. El entendido básico es que el crimen organizado no afecta por igual, en términos de intensidades y formas, a todos los países

de la región. Un factor diferenciador tiene que ver con el fenómeno de las maras o pandillas. En este caso, los países claramente afectados son Guatemala, Honduras y El Salvador. Planteando salvedades significativas, Nicaragua también puede incluirse en este grupo de países. Se ha avanzado la hipótesis, no comprobada empíricamente, que las ciudades del occidente nicaragüense están haciendo las veces de retaguardia estratégica en donde los pandilleros han logrado construir lo más parecido a refugios seguros. Al menos por ahora, no existe evidencia que las maras hayan podido iniciar esfuerzos de reclutamiento y expansión o, si lo han hecho, aún no alcanza las dimensiones que este fenómeno constituye en los países ya citados.

Pero, ¿por qué en este ensayo, dedicado a analizar el avance del crimen organizado, se incluye el tema de las pandillas? ¿Las pandillas o maras también son o pertenecen al crimen organizado? La posición que vamos a argumentar en este capítulo es que las maras constituyen una de las nuevas formas o expresiones del crimen organizado.³ Ya se sabe que las maras son un fenómeno complejo, que es amorfo, que no es posible cortar con precisión cirujana en qué momento un grupo de pandilleros (una “clica” en el lenguaje pandilleril) abandona su rasgo más característico —y tradicionalmente más conocido y aceptado— de “jóvenes que buscan identidad grupal y sentido de pertenencia” y se convierte en una estructura, orientada a delinquir y que responden, estructuralmente, a instancias —siempre de pandilleros— de mayor rango. Quizá la perspectiva de análisis que mejor permite aproximarse al entendimiento de este fenómeno se encuentra en la posibilidad de identificar sus características evolutivas, de comprender que las pandillas, como cualquier fenómeno social, tienen dinanismos propios, con autonomía funcional, que no pueden frenarse. Si entender la evolución de las pandillas —de fenómeno asociativo juvenil a nueva forma de crimen organizado— puede ser difícil, lo es más aún dimensionar, con el rigor necesario, una de sus derivaciones con más factores de complejidad: nos referimos, en este sentido, al crecimiento de la “base social” de las pandillas.

En el panorama que estamos describiendo ¿qué espacio tienen las políticas y las iniciativas de “prevención social de violencia”? Depende de dónde se mire y de cuánto se entienda. Depende si se está en grado de captar la complejidad del fenómeno y, en el mismo acto, la integralidad de

las respuestas que el Estado debe poder activar. Depende si se está en la posibilidad de, primero, identificar las mejores intervenciones represivas (en el sentido de aplicación efectiva de la ley en estricto apego a todos los derechos y procedimientos fundamentales) y las mejores intervenciones preventivas, segundo, reconocer sus diferencias y su inexorable sentido de complementariedad y, tercero, de la capacidad de organizarlas con coherencia y eficacia.

EL CONTEXTO NACIONAL Y REGIONAL:

UN BUEN CALDO DE CULTIVO

En junio del año pasado pandilleros de la mara 18 le prendieron fuego a un microbús luego de asesinar al motorista. Los pasajeros que se encontraban al interior del microbús tampoco podían escapar de las llamas porque, desde fuera, los pandilleros ametrallaban a quien trataba de escaparse. Murieron diecisiete personas y otras catorce quedaron con quemaduras graves. Dos de los pandilleros responsables han sido condenados a sesenta y seis años de prisión.

En septiembre, siempre del año pasado, las autoridades policiales encontraron enterrados tres barriles llenos de dólares que, se presume, provienen del narcotráfico. Los primeros dos barriles fueron encontrados en una finca agrícola en un municipio de la zona paracentral del país. El tercer barril, en cambio, se encontró en una nueva zona residencial del municipio de Lourdes, Colón. El barril estaba enterrado en el patio de una casa. En total se incautó un poco más de catorce millones de dólares.

Hace poco se conoció, a través de los medios de comunicación, que en la Corte Suprema de Justicia se tiene la sospecha que se infiltró el sistema informático que asignaba los juzgados que debían conocer determinados casos o juicios. Este sistema informático asigna los casos, al menos en principio, de forma aleatoria, no dirigida. La presunción investigativa es que casos muy serios, y de los que se sospecha algún tipo de nexos con el crimen organizado, fueron asignados a un solo juzgado del que se tienen suspicacias razonadas.

¿A qué sirve la citación de estos casos sucedidos, en los últimos meses, en El Salvador? ¿Se puede argumentar que se trata de casos aislados sin

ningún hilo conductor? ¿O, por el contrario, pueden ser explicados a partir de un contexto nacional y regional que los posibilita? Nuestra orientación es clara: estos hechos, y muchos más que desconocemos, no ocurren en el vacío. Es necesario que confluyan —y se acumulen en el tiempo— un conjunto de factores o un contexto, que los hacen posible, que los encubren y que, posiblemente, les otorga lo más parecido a legitimidad social.

Su variedad (una masacre, una incautación de drogas, un potencial hecho de corrupción en el sistema judicial) así como su gravedad (17 asesinados y más de 20 lesionados en un solo acto, más de catorce millones de dólares incautados en dos operaciones relacionadas, la capacidad de infiltrar el seno del sistema de justicia) son factores de corte cuantitativo y cualitativo que expresan bien el grado de deterioro en el que nos encontramos, sin embargo, los nexos lógicos que los relacionan (aunque no sean de causalidad directa) se delinear mejor a partir de la comprensión del contexto en el que ocurrieron estos hechos.⁴

1. Análisis de datos nacionales

El delito de homicidios, por ejemplo, ha crecido cerca del 70% en los últimos 10 años. Las frecuencias totales se consignan en la siguiente Tabla:⁵

Tabla 1

Año	Frecuencia de homicidios
2000	2.341
2001	2.210
2002	2.018
2003	2.172
2004	2.767
2005	3.812
2006	3.928
2007	3.497
2008	3.179
2009	4.382
2010	3.985

Para el año 2011 se estima que no será posible establecer una tendencia a la baja. De hecho, al mes de septiembre del año 2011, se contabilizan cerca de 200 homicidios más que el año 2010.⁶ Regresando al análisis de la Tabla 1, en los primeros años de la década se observa una tendencia a la baja, empezando el año 2000 con 2.341 homicidios. En los siguientes dos años, tomando como referencia el total del año 2000, la cifra total disminuye: 5% en el año 2001 y 13% en el año 2002. A la postre, y visto el comportamiento de los últimos 10 años, el año 2002 ha sido el año menos violento de la década. A partir del año 2003 se rompe la tendencia a la baja y, por contrapeso, comienza la tendencia al alza: 2003 (2.172 homicidios), 2004 (2.767 homicidios), 2005 (3.812 homicidios) y 2006 (3.928 homicidios). Del año 2003 al año 2006 se registró un aumento del 80%. Luego siguen dos años de tendencia a la baja: 2007 contabilizó 3.497 y 2008 sumó 3.197 homicidios. Una vez más, la tendencia a la baja se rompe en el año 2009 cuando se contabilizaron 4.382 homicidios. El año pasado, 2010, registró una disminución y se contabilizó el 9% menos que el año 2009, es decir, 3.985 homicidios. Todo parece indicar que, para el presente año 2011, la tendencia será al alza y lo más probable es que se tengan unas cifras finales parecidas al año 2009.

Los picos o saltos más significativos ocurren entre los años 2004 y 2005 (en este caso, entre uno y otro año se registraron 1.640 homicidios más) y los años 2008 y 2009 (en este último año la cifra total aumentó en 1.203 homicidios respecto al año anterior). A partir del análisis histórico de la década se configuran las siguientes características básicas: primera, entre los años 2000 y 2010 hubo un aumento del 70%. Es decir, al año 2000 se registraron 2.341 mientras que al año 2010 se contabilizaron 3.985. Segundo, el año menos violento ha sido el 2002 cuando se registraron 2.210 homicidios, mientras que el más violento fue el año 2009 cuando se registraron 3.985. Tercero, al parecer, cada cuatro años han ocurrido “aumentos o saltos” en la proporción total de homicidios. Esto saltos son seguidos de disminuciones significativas las cuales, no obstante, no consiguen reducir el número de homicidios a la cifra anterior de cuando ocurren esos saltos. Así, como se explicó antes, en la década estudiada han ocurrido dos “saltos”: el correspondiente a los años 2004 y 2005 y el de los años 2008 y 2009.

El análisis de los datos a partir de las tasas de homicidios que elabora el Instituto de Medicina Legal tiene un comportamiento similar (aun cuando mantiene importantes diferencias con respecto a las cifras oficiales que reporta la PNC). Las tasas de homicidios son las siguientes:

Tabla 2

Año	Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes
2001	31.1
2002	36
2003	36
2004	43.4
2005	55.4
2006	56.2
2007	60.9
2008	55.3
2009	71.9
2010	64.8

El delito de secuestros muestra un comportamiento diferente. En este caso, durante los últimos años de la década de los noventa se registró un alza importante. Al año 2000 se contabilizaron 114 secuestros y, a partir de ese año, la tendencia ha sido a la baja, siendo el año menos violento el 2009 cuando se registraron solo 6 secuestros. Después, es decir, durante el año 2010 se contabilizaron 29, equivalente a un incremento cercano al 400%. La proyección para el 2011 es positiva, en ese sentido la disminución es drástica y es posible que se tengan números finales parecidos a los del año 2009.

En los demás delitos contra la vida el comportamiento no responde a un patrón definido. El delito de lesiones contabilizó, en el año 2000, un total de 5.583 lesiones mientras que, al año 2010, se redujeron a 3.964 lesiones. Este comportamiento a la baja no se corresponde con el delito de extorsión (en sentido estricto no se clasifica como delito “contra la vida”, sino “contra el patrimonio”. Esta concepción legal urge de uno planteamiento. Si se define la extorsión como delito “contra la vida” las posibilidades de

investigación y persecución de este delito serían mayores) el cual registró una tendencia al alza. En el año 2000 se tiene un registro de 508 extorsiones mientras que en el año 2010 se registraron 3.992 extorsiones, es decir, casi cuatro veces más que las registradas en el año de referencia.

Todos los delitos contra el patrimonio estudiados (hurto, robo, hurto de vehículo y robo de vehículo) sí registran una tendencia a la baja. Sin embargo, a diferencia de los delitos contra la vida, en el que se presume mayor existencia de denuncia por parte de la ciudadanía así como mayor rigor en su registro, los delitos contra el patrimonio suelen, o no denunciarse, o denunciarse menos con respecto a los delitos contra la vida. Los datos oficiales de la Policía Nacional Civil indican que, en el año 2010, se registraron 32.204 denuncias, mientras que el año anterior se contabilizaron 34,592. Los datos oficiales reflejan una disminución de las denuncias la cual puede considerarse como una tendencia si se contrastan con las encuestas de percepción. Los datos del Barómetro de Las Américas observan lo siguiente:

Tabla 3

Año	Porcentaje de denuncia
1999	35,1
2004	37,5
2006	30,9
2008	27,0

De los salvadoreños encuestados solo el 27% afirma interponer una denuncia y, cuando se les pregunta por qué no lo hizo, el 50% señala que “no sirve de nada”. Las encuestas de victimización suponen otro indicador importante de cómo percibe la ciudadanía el aumento o la disminución de la inseguridad. Aunque existen diferencias importantes —y la mayoría de las veces sin ninguna explicación lógica— en las respuestas que recoge cada empresa encuestadora,⁷ quizá lo más conveniente es identificar las posibles tendencias a partir de los resultados en los últimos años. El consolidado de los datos de victimización recogidos por el IUDOP a partir del año 1993 hasta el presente año es el siguiente:

Tabla 4

Año	Porcentaje de victimización
1993	31
1994	34
1996	27
1998	25,7
2001	15,7
2004	12,8
2005	14,8
2006	18,2
2007	19,4
2008	15
2009	21,3
2010	19,8
2011	23,5

2. Análisis de datos regionales

Siguiendo en la lógica del contexto regional, en los países centroamericanos se registraron, el año pasado, 18.617 homicidios según el estudio realizado por el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “*Hacia una Centroamérica más Segura*” (2011). Este valor significa una tasa de 43 homicidios por cada 100,000 habitantes. Los datos completos son los siguientes:

Tabla 5

País o región	Tasa de homicidios, 2010
Región centroamericana	43
Costa Rica	11
Nicaragua	13
Panamá	21
Guatemala	41
Belice	44
El Salvador	62
Honduras	78

El problema más importante del país, según el estudio de Latinobarómetro para el año 2011, muestra la siguiente consolidación de datos:

Tabla 6

País	La delincuencia y la seguridad pública como problema más importante (2011)
Nicaragua	3%
Honduras	30%
Guatemala	30%
Panamá	33%
El Salvador	40%
Costa Rica	45%

Los costos económicos de la violencia, a nivel regional, fueron calculados por el Banco Mundial en el estudio “*Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*” (2011). Utilizando cifras del año 2008, los costos económicos del crimen y la violencia como porcentaje de los PIB nacionales son los siguientes:

Tabla 7

País	Costos como porcentaje del PIB (2008)
Costa Rica	3,6%
Guatemala	7,7%
Honduras	9,6%
Nicaragua	10,0%
El Salvador	10,8%

¿La breve descripción contextual nacional y regional que hemos expuesto es un buen caldo de cultivo para la incubación y desarrollo del crimen organizado? La respuesta es positiva. El avance del crimen organizado, decíamos antes, no ocurre en el vacío, sino dentro de un contexto social, cultural e institucional que lo hace posible. Es obvio que, a primera vista, no es fácil distinguir si los hechos delictivos —especialmente los homicidios— están vinculados a circunstancias de delincuencia común o si, por

el contrario, están hilvanados a alguna dinámica del crimen organizado. Como también es obvio que ambas circunstancias se alimentan recíprocamente hasta conformar un clima de inseguridad generalizado o, mejor, como hemos señalado antes, un contexto que hace las veces de resorte social, y posiblemente institucional, que facilita, encubre y legitima.

EXPRESIONES DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL SALVADOR

Teniendo como red de protección el contexto antes descrito, en El Salvador han crecido dos asociaciones criminales —con formas, estructuras y dinámicas más clásicas— además de las pandillas o maras. La primera de ellas —y la más conocida— se denomina “Los Perrones” y su centro de gravedad principal se ubica en el oriente del país. Las actividades ilegales de “Los Perrones” pueden ser agrupadas en dos núcleos principales: primero, todos aquellos delitos que pueden ser afines o funcionales al lavado de dinero y del patrimonio. Es por ello que las líneas de negocios que esta asociación criminal han privilegiado son: venta de autos, compra y venta de inmuebles, gasolineras, hoteles, empresas de producción agropecuaria, etcétera. Los líderes históricos del grupo (casi todos capturados, posteriormente enjuiciados y, muchos de ellos, dejados libres, ya sea bajo la figura de “libertad condicional” o porque en los juicios no se les pudo comprobar los delitos que se les imputaban) acumulan, especialmente a través de testaferros, cuantiosos activos —financieros, comerciales y patrimoniales— cuya proveniencia no pueden justificar.

El segundo núcleo tiene que ver con los delitos asociados a servicios de base logística y operativa. El hecho que varios de los principales líderes de esta asociación criminal se especializaran en la transportación de mercancías a nivel internacional podría ser interpretado como la consecuencia lógica y natural de su trayectoria de vida. Lo más parecido a una especie de “determinismo vital”: para empezar, casi todos nacieron en hogares humildes en zonas fronterizas. Además de osados y determinados, conocen muy bien, desde casi niños, los atajos, vericuetos y puntos ciegos entre El Salvador y Honduras; para seguir, casi todos poseen doble nacionalidad: salvadoreña y hondureña, lo que les facilita el tránsito entre los dos paí-

ses y en el que se mueven con soltura; para terminar, casi todos iniciaron transportando (léase “contrabandeando”) granos básicos, madera, lácteos, ropa, cigarros, etcétera; para rematar, casi todos, en primera o en segundas instancias, han estado vinculados, además del tráfico de cocaína, con el tráfico de personas.

A partir de su especialidad, es decir el contrabando, esta red comenzó a extender su oferta de servicios a los carteles sudamericanos, brindar apoyo para el tránsito de la droga hacia el norte, participar en el tránsito de dinero y otros activos en sentido contrario y, además, crear sus propios negocios en la zona oriental del país. El esquema de transportación es aparentemente sencillo: recogen la droga en algún punto de la costa oriental salvadoreña y la pasan, ya por vía terrestre, a Guatemala y Honduras.

Para cerrar el círculo, y como no podía ser de forma diferente, “Los Perrones” han incursionado en la cooptación del Estado, coludiéndose con jefes municipales, congresistas, autoridades fiscales, investigadores y altos funcionarios policiales.

La segunda asociación criminal es, por así decirlo, más reciente. O por lo menos así lo es el conocimiento público de la misma. Se trata del grupo denominado “El Cartel de Taxis” y lo que se sabe proviene, en esencia, del trabajo de investigación periodística de “El Faro”.⁸ En el mes de mayo del presente año 2011, el periódico digital “El Faro” publicó una extensa investigación que está basada en informes de inteligencia de las instancias de seguridad del Estado (presumiblemente del Organismo de Inteligencia del Estado), en informes de inteligencia policial, en el cruce y verificación de fuentes policiales —anónimas— de diferentes rangos, de entrevistas con el actual subdirector de investigaciones de la Policía Nacional Civil y de la corroboración de información tributaria. La publicación de esta investigación provocó un pequeño terremoto en las instancias de seguridad del Estado, en la clase política, en algún sector empresarial y, en general, en el clima político salvadoreño.

Desde la perspectiva periodística, esta investigación generó reacciones variadas y las discusiones alrededor de este tema se pusieron, a ratos, interesantes. Algunos periodistas, muy pocos por cierto, mostraron admiración por la valentía de los colegas; bastantes de ellos expresaron indiferencia; y

otros, en cambio, plantearon críticas muy duras. Para resumir, las críticas a esta investigación se concentran en plantear que fueron utilizados por oscuros personajes de inteligencia y, quizá, hasta de sus respectivas instancias. Según estas críticas, los periodistas que realizaron esta investigación fueron, para decirlo rápido y suave, un tanto cándidos y bisoños y que sirvieron de “caja de resonancia” de intereses que tenían muy poco que ver con la genuina labor periodística. En el ambiente salvadoreño —por lo general muy conservador y, a veces, hasta culturalmente provinciano— en donde se suele mirar con recelo todo aquello que es nuevo, no es fácil distinguir si las críticas a esta investigación respondían a un sano juicio periodístico o a una rivalidad periodística mal entendida, acostumbrada a competir por lo bajo.

Desde la perspectiva criminológica, que es la que finalmente nos interesa, la osadía investigativa de este valiente grupo de periodistas que concluyó con el descubrimiento público del “Cartel de Taxis” deja tres tipos de análisis diferentes, especialmente si se le compara con el grupo de “Los Perrones”. El primer análisis invita al escándalo, el segundo provoca miedo y, el tercero, confirma hipótesis.

Respecto al primer tipo de análisis lo que escandaliza y sorprende es cómo y cuáles resortes de intereses y de poderes fácticos han hecho posible que la existencia de este grupo no haya sido objeto de investigaciones fiscales y judiciales o, en su defecto, hacen posible que las investigaciones no avancen. Los informes de inteligencia y los testimonios de los entrevistados dan cuenta que se inició a investigar a este grupo en el año 2000 y, pese a la robustez de las pruebas acumuladas en más de 10 años, éstas no han sido lo suficientemente contundentes para, una vez más, activar alguna acusación. Para ser más precisos, sospechas siempre se han tenido, investigaciones se han realizado, acumulación de información y de pruebas también han estado siempre a disposición, instancias nacionales e internacionales de combate al narcotráfico siempre los han tenido en la mira, etcétera, pero nunca se han tenido acusaciones concretas. Algunos de los integrantes de este grupo criminal han sido acusados de manera personal como traficantes de drogas y de personas, así como de graves incongruencias respecto a la acumulación de su patrimonio, sin embargo, el grupo en cuanto tal, nunca ha sido objeto de acusación formal.

Solo hay dos explicaciones posibles y de éstas nos inclinamos por la segunda. La primera explicación es admitir que los informes sobre el “Cartel de Taxis” son muy malos, poco creíbles y que no merecen ser tomados con seriedad. Siempre existe la posibilidad de que los mecanismos de inteligencia nacionales y las agencias internacionales de combate al narcotráfico puedan equivocarse. Se reconoce, además, que de la montaña de información de inteligencia que se recoge semanal o mensualmente, solo un porcentaje muy reducido de la misma es susceptible de cursos de acción que conduzcan a algo verdaderamente relevante. Todo esto es cierto, pero es insuficiente para darle soporte a la primera explicación.

La segunda explicación es más grave y tiene más posibilidades. Es decir, los poderes fácticos que sostiene el “Cartel de Taxis” cuentan con la suficiente fuerza y capacidad de penetración en las diferentes estructuras del Estado. En este caso, su red de protección, siempre según la investigación periodística, está bien surtida: ex directores de policía, jefes de importantes unidades policiales, miembros de los mecanismos de inteligencia, diputados, alcaldes y otros funcionarios municipales, empresarios y jueces. Aunque se confirme solo una parte de la investigación periodística es evidente que los entramados de colusión de este grupo con el Estado no son nuevos y tampoco débiles.

El segundo análisis da miedo, especialmente si se escarba en sus implicaciones menos superficiales. Es decir, los miembros del “Cartel de Taxis” parecen estar cortados con la misma tijera con el grupo de “Los Perrones”. Son demasiado parecidos. El análisis de las coincidencias no deja dudas: primero, la especialidad de ambos grupos es la transportación de mercancía, especialmente droga, aunque también personas; segundo: la red de negocios y su operatividad es la misma (almacenes agrícolas, gasolineras, hoteles, compra y venta de inmuebles, etcétera); tercero, su conocimiento y dominio de las zonas fronterizas. “Los Perrones” se mueven muy bien entre las fronteras de El Salvador, Honduras y Nicaragua. El “Cartel de Taxis” hace lo propio entre El Salvador y Guatemala; cuarto, su *modus operandi* es calcado. Aprovechando su conocimiento de los caminos rurales que terminan en puntos ciegos de las fronteras implicadas, además de su capacidad de corromper a cuanto funcionario se ponga enfrente, reciben

droga de sus clientes y hacen su trabajo de encomienda hasta entregársela a otros; quinto, y quizá el más importante, no tienen vinculaciones exclusivas con ninguno de los carteles más poderosos del norte o del sur. Ambos grupos prestan sus servicios al mejor postor. Pueden trabajar por igual para el “Cartel de Sinaloa” como para el de “Los Zetas”; negocian con cualquiera de los actuales carteles colombianos. Los servicios del grupo de “Los Perrones” como los del “Cartel de Taxis”, entonces, no tienen “contratos de exclusividad” y esta coincidencia debería de generar curiosidad investigativa y plantear interrogantes. Sexto, aunque sea solo una coincidencia de tipo folclórica, los líderes de ambos grupos comparten gustos y excentricidades: les gusta coleccionar vehículos de lujo, tienen afición por los caballos y por toda la cultura taurina, los jaripeos, las peleas de gallo, etcétera.

Cualquier analista puede decir, y con razón, que los perfiles de los carteles, así como el de sus integrantes, son muy parecidos y que, por lo mismo, lo que estamos planteando no resulta ser ninguna novedad. ¿Qué tiene de novedad o, mejor, por qué tanta coincidencia entre ambos grupos debiera generar aprehensiones? ¿Qué es lo que no cuadra? Nuestra respuesta la planteamos en estos términos: por lo general los carteles, especialmente cuando manejan giros de negocios parecidos, viven en un permanente estado de guerra, o por lo menos de tensión entre ellos. Se la pasan haciéndose “tumbes” de droga. Mantienen una lucha encarnizada por controlar las rutas. Procuran infiltrar miembros de un cartel en el otro. También es cierto que suelen ocurrir los “pactos” entre carteles y en virtud de estos acuerdos se recupera cierto nivel de aceptación y respeto recíproco. Sin embargo, como ya es de sobra conocido, en algún momento, estos pactos se rompen y comienzan, de nuevo, su lucha por lograr la hegemonía. ¿Por qué, entonces, siendo El Salvador un país tan pequeño, con una plaza de mercado de drogas posiblemente bastante acotada, no ha habido conflicto entre ambos grupos criminales? ¿Qué factor ha posibilitado el mantenimiento de la calma entre estos dos grupos? La respuesta a estos planteamientos no puede venir por otra vía sino la de argumentar que ambos grupos en realidad son uno solo. Fuentes policiales consultadas aseguran que, aunque en algún momento se pensó que podían estar vinculados ambos grupos, existe suficiente información consolidada que desvirtúa esa posibilidad.

No tenemos una respuesta acabada y suficientemente pulida a los planteamientos anteriores. Las discusiones sostenidas con expertos y conocedores del tema no son concluyentes. Solo tenemos una hipótesis y es la siguiente: la no conflictividad entre el cartel de “Los Perrones” y el “Cartel de Taxis” es posible por la existencia de una tercera estructura, de un nivel superior, con recursos más poderosos, con más arraigo y penetración en los estamentos del Estado, con más influencia en determinados grupos empresariales, etcétera, en grado de ordenar el negocio de la transportación de drogas y otros ilícitos a nivel interno.

Si la existencia de los dos grupos criminales genera *per se* razones de preocupación, su confabulación es aún peor porque, por su propia naturaleza, solo puede existir una calma relativa (o por lo menos un estado de no agresión) a partir de una estructura que las controle. Esta posibilidad, como se dijo al inicio, da miedo.

El tercer análisis que se puede hacer a partir de la investigación periodística tiene que ver con la confirmación del involucramiento activo de las pandillas o maras en el negocio del narcotráfico. Fuentes consultadas indican que “Los Perrones” también tienen vínculos fluidos con las pandillas y que algunos pandilleros cumplen tareas diferentes, especialmente de seguridad y de despacho. También hacen las veces de matones y que ejercen el sicariato todas las veces que resulte necesario. Sin embargo, la vinculación del “Cartel de Taxis” con las pandillas es clara, directa y contundente. Para hacer pasar la droga que recogen en Honduras y que deben entregar en Guatemala, los narcotraficantes ingresan a El Salvador por el departamento de Chalatenango y de allí comienza un recorrido, a veces a través de caminos rurales, otras veces en la nueva carretera denominada “Longitudinal del Norte”, que atraviesa diferentes municipios y que tiene, además, “pasos obligados”. Uno de esos pasos obligados es el Municipio de Nueva Concepción en el que ejerce dominio y control una de las pandillas salvadoreñas, es decir, la Mara Salvatrucha, MS.

La vinculación de las pandillas con el tema de las drogas no es nueva. La PNC y la instancia fiscal han demostrado, en varias ocasiones, el involucramiento de pandilleros en el despacho y comercio al menudeo de cocaína, marihuana y piedras de crack. Se sabe, además, que controlan los mercados

barriales. La investigación periodística lo que hace, entonces, es confirmar que las pandillas y sobre todo algunas de sus clicas, han expandido su radio de operación y que también están metidos en el tráfico a “gran escala”. Como decíamos al inicio del presente ensayo, cuando se catalogaba a las pandillas como una “nueva expresión del crimen organizado”, es necesario captar el carácter evolutivo y el involucramiento de las pandillas en el tráfico supone un paso más en su devenir evolutivo.

Los pandilleros no solo son jóvenes que se drogan o que están dispuestos a robar para conseguir el dinero necesario para adquirir droga. No solo se trata de jóvenes que necesitan drogarse para cometer crímenes horrendos. Los miembros de pandillas dominan, en determinados sectores, el pequeño despacho de droga. No solo se trata pandilleros a sueldo, a modo de sicarios, que se encargan asesinar o cometer otro tipo de delitos derivados de la actividad del narcotráfico. Ahora los pandilleros (o mejor, algunos de sus integrantes) también están involucrados en el narcotráfico, controlan territorios y su participación en el negocio es más relevante. La evolución, entonces, al menos para el que esto escribe, es clara.

Quizá el punto más importante se encuentre en descubrir quiénes y cómo se involucran los pandilleros en el narcotráfico. ¿Las dos pandillas están involucradas en este negocio? ¿Son todos los pandilleros o solo algunos de ellos? ¿Quiénes sí y quiénes no? ¿El poder de las pandillas puede entrar en conflicto con los carteles existentes? ¿La propia evolución de las pandillas hacia donde se dirige?

La investigación periodística nos ofrece una respuesta de cómo la pandilla se involucra en el tema del narcotráfico, pero no pensamos que sea la única. Se trata del involucramiento de la MS arraigada en el municipio de Nueva Concepción a partir del “control territorial” que ejercen. Al menos en ese municipio, la MS lo controla todo. El control territorial se hace efectivo a partir de su poder de intimidación, de la cantidad de su membresía en esa zona (superior al número de efectivos policiales), de su poder de fuego (disponen de armas de guerra), del nivel de colusión que nutre con las autoridades locales, etcétera.

No se trata de reflejar un panorama apocalíptico de la situación de inseguridad en El Salvador. Se trata solo de sustentar la tesis inicial: un contexto

nacional (social, cultural, psicológico, institucional, etcétera) que facilita, soporta y, posiblemente, legitima la aparición de nuevas formas violentas y de cooptación del Estado, incluyendo la presencia de carteles de la droga y, también, de las nuevas formas de expresión del crimen organizado como son las pandillas.

El año 2011 está en sus estertores y, con mucha probabilidad, será uno de los más violentos de la década (junto al año 2009), al menos en lo que se refiere a los homicidios. Este panorama es preocupante y debiera convocar a todo el Estado para acompañar un proceso de decisiones políticas y de transformaciones que debe ser drástico y valiente, iniciando por un acuerdo o consenso mínimo. No obstante, y sin el ánimo de restarle sentido de gravedad y urgencia al aumento de los niveles delictivos (el cual, dicho sea de paso, es imputable al accionar del narcotráfico y las pandillas),⁹ pensamos que lo más riesgoso para el país se ubica en otras coordenadas. La almendra del problema está en otro lado.

LAS PANDILLAS Y LA ALMENDRA DEL PROBLEMA

1. Lo que pensábamos ya no nos sirve: necesidad de nuevas conceptualizaciones

Hace 10 años el extinto Consejo Nacional de Seguridad Pública concluyó, con arreglo a un pequeño estudio realizado con pandilleros que se encontraban recluidos en el sistema penitenciario, que la mayoría de éstos habían abandonado sus estudios cuando estaban entre el tercer y quinto grado de primaria. En un sentido diferente, pero complementario, informes de inteligencia indican que, en diciembre del año pasado, tres pandilleros obtuvieron el título de abogados¹⁰ en una de las más prestigiosas universidades del país. Que algunos pandilleros cuenten con títulos universitarios no es nuevo. Desde hace unos años atrás se tiene conocimiento que pandilleros cursan y se gradúan en universidades, tanto en las privadas como en la universidad estatal. Para los efectos del presente análisis nos hacemos los siguientes planteamientos: ¿en general, cuál es el nivel académico de los pandilleros? ¿en verdad, la mayoría de los pandilleros desertan del sistema escolar antes de llegar a bachillerato? ¿son verdaderamente pandilleros los que, según comprobación policial, han obtenido títulos profesionales? La

última respuesta es positiva, la anterior no necesariamente y la primera no sabemos. Es necesario disponer de información más diferenciada que posiblemente, al menos por ahora, no se dispone.

Uno de los jefes de la pandilla Dieciocho (la PNC afirma que es el jefe. Él señala que lo fue, pero que ahora ya no lo es; aunque también afirma, en una especie de galimatías, que no era el único, sino solo uno de los varios jefes), según reporte periodístico, acaba de cumplir 50 años de edad. En este caso, el adjetivo calificativo de “juvenil” aplica muy poco. En un sentido diferente, pero complementario, un poco más de quinientos pandilleros se encuentran en los centros de readaptación. Estos pandilleros son menores de 18 años. En el mismo sentido, funcionarios de organizaciones no gubernamentales entrevistados e, inclusive, funcionarios policiales, señalan que está creciendo el número de adolescentes de entre 13 y 14 años de edad que están ingresando a las pandillas. Lamentablemente no existe evidencia de este supuesto crecimiento y lo único que se dispone tiene, al menos por ahora, solo valor anecdótico. Una vez más, a los efectos de caracterizar de mejor forma el fenómeno de las pandillas que es lo que se tiene que asumir como válido: ¿el rango cronológico de los pandilleros es ahora más amplio? ¿es posible que estemos frente a números extremos que oscilan entre los 13 o 14 años (o menos) hasta los 50 años (o más)? ¿las maras siguen siendo, en razón de la edad de sus miembros, “un fenómeno juvenil”? Pensamos que las maras o pandillas siguen siendo un “fenómeno juvenil” debido a que, por obviedad, la mayoría de sus miembros siguen siendo jóvenes (o menores de 25 años), sin embargo, esta caracterización es incompleta y, tomada por sí sola (como lo hacen algunas ONG y algunos organismos de derechos humanos) conduce a equívocos significativos.

El tatuaje fue, hasta hace unos ocho o nueve años, una de las señas de identidad de los pandilleros. Para la lógica de entonces, el pandillero también debía afirmar su sentido de identidad, orgullo y pertenencia a la pandilla a través del tatuaje (aunque no se descarta la existencia de otros elementos simbólicos). Esta lógica también ha cambiado. La utilización del tatuaje ha disminuido sustantivamente o, quizá, hasta desaparecido. En esta mutación tuvo mucho que ver la entrada en vigencia de las leyes penales del lustro 1999 - 2004 en el que pasó a ser penalizado el tatuaje en los jóvenes. Craso

y grave error de las autoridades de la época. Para todo efecto práctico los tatuajes permitían una rápida visibilidad y, a partir de esta circunstancia, las autoridades tenían la opción de ejercer un “sano control”. Por el contrario, estas leyes “empujaron” a las pandillas a adherirse a una lógica de pasar inadvertidos e invisibilizarse. Desde el punto de vista político - mediático los efectos de esas leyes fueron impactantes; en cambio, desde el punto de vista criminológico y de seguridad pública los efectos fueron nefastos. En este caso, las interrogantes a plantearse son las siguientes: ¿puede ser efectiva la caracterización de los pandilleros a partir de manifestaciones externas como el tatuaje o el vestuario? ¿el sistema fiscal y judicial salvadoreño dispone de adecuados instrumentos de legislación para afrontar con eficacia este fenómeno? ¿cuáles son las características que mejor pueden cualificar a las pandillas? Resulta obvio que las pandillas han dado muestras de saber adaptarse a varias circunstancias, incluyendo aquellas que les han afectado desde el punto de vista legal o policial. El aspecto clave es reconocer que sus mutaciones adaptativas no solo responden a una lógica táctica, vinculada a objetivos inmediatos, sino a una lógica estratégica, vinculada a objetivos de más largo alcance. Si se descubre la perspectiva estratégica es posible que todo el resto sea más claro y más lógico.

Consideraciones similares se pueden hacer respecto a algunos oficios o actividades laborales en los que se involucran los pandilleros. Aunque, como en casi todo, conviene desarrollar lecturas diferenciadas. Así, se sabe que muchos pandilleros prefieren oficios manuales y que muchos de ellos son panaderos, electricistas, trabajadores agrícolas y de la construcción, mecánicos, motoristas, con habilidades en sastrería, serigrafía, etcétera. Este segmento es el mayoritario. Otro segmento, muy reducido pero con tendencia creciente, está compuesto por pandilleros que están al frente de micro o pequeñas empresas, especialmente en rubros o giros de negocios como: cibercafés, ferreterías, restaurantes y en el sector del transporte colectivo.¹¹ Y, como se planteó en unos párrafos anteriores, también hay pandilleros graduados en alguna carrera universitaria o que están cursándolas. Este segmento, aunque reducido, puede ampliarse si se considera al conjunto de amigos, familiares, conocidos, socios, vecinos, etcétera, con quienes los pandilleros mantienen algún tipo de relación y de la que obtienen algún beneficio.

Las mutaciones dentro de las pandillas también abarcan sus lógicas de funcionamiento,¹² sus estructuras organizacionales y, posiblemente, hasta sus razones de ser. Antes, cuando el *leitmotiv*¹³ de la pandilla se explicaba solo, o con preponderancia, a partir de su antagonismo con la pandilla rival, la estructura de autoridad, la cadena de mando y la funcionalidad de la pandilla era más sencilla y con mayor sentido de cohesión. Ahora, además de los “motivos originales”, predominan otros elementos, especialmente el vinculado al tema de sus “negocios y finanzas”. El control de los “negocios y finanzas” es un motivo de reacomodos internos y de desgate dentro de las pandillas. Vuelve más complicado mantener las líneas de mando, conservar la cohesión y el control interno. No son pocos los casos en donde un pandillero es asesinado por su propia pandilla por haberse quedado con el dinero de alguna extorsión. Tampoco son pocos los casos de ciudadanos que se niegan a pagar la renta y que, sin mediar más opciones y espacios de “diálogo”, un pandillero decide asesinarlo (antes, la decisión de asesinar a una persona era más meditada y requería del aval de más estamentos decisionales). Los “giros comerciales”, ya sea expresamente ilegales o los legales (que sirven de fachada o cobertura de las actividades ilegales) o, más amplio aún, las actividades en las que está involucrado, como objetivo o como medio, la consecución de dinero o alguna forma de financiamiento u obtención de recursos, supone una de las mutaciones más importantes de las pandillas y tiene, al menos dos repercusiones importantes en planos diversos: primero, en el plano del entendimiento del problema, es decir, las pandillas requieren de financiamiento para su propia subsistencia y la de su base social; segundo, en el plano de lo que se debe hacer para prevenir o reducir este fenómeno, es decir, las estrategias —sociales, políticas, de instrumentos legales y de investigación policial y fiscal— (el orden de aplicación de estas estrategias no es un asunto menor. En las actuales circunstancias, y en determinadas comunidades, es necesario iniciar actuar en conjunto: estrategias policiales, fiscales y sociales actuando de manera concomitante) para frenar la expansión de las pandillas juveniles deben considerar el factor “financiamiento” como eje sustantivo de intervención.

2. El crecimiento de la “base social” de las pandillas

Las valoraciones de los párrafos anteriores confirman la tesis que el fenó-

meno de las pandillas es menos homogéneo de lo que se pensaba y que, por consiguiente, es necesario avanzar en una nueva conceptualización, en grado de captar los nuevos matices que caracterizan este fenómeno. En este sentido, aunque insuficientes o cuestionables, la institucionalidad salvadoreña dispone de políticas, instrumentos de ley (por ejemplo la Ley de Proscripción de Pandillas) y de otros instrumentos institucionales¹⁴ para “responder” el fenómeno de las pandillas. Sin embargo, poco o nada se conoce respecto a aquello que, desde la perspectiva del presente ensayo, constituye el mayor problema para la sociedad salvadoreña y que ya mencionamos antes, aunque sea de paso: el crecimiento de la “base social” de las pandillas.

¿Qué se supone que debemos entender por “base social” de las pandillas? Admito que nos estamos metiendo en un terreno no necesariamente inédito¹⁵, aunque sí poco explorado¹⁶ y, al menos en el contexto salvadoreño, ingenuamente subestimado.¹⁷ A falta de mejores definiciones de lo que se trata es del “conjunto de relaciones establecidas entre, por un lado, pandilleros y, por el otro, familiares, vecinos, amigos, compañeros de negocios, empleados, etcétera, intermediado por factores como la adhesión, simpatía, apoyo, ascendencia, complicidad, etcétera, y del que, con reciprocidad, obtienen o perciben obtener algún beneficio como protección, seguridad, recursos económicos, liderazgo, etcétera”. Es posible que la definición no sea completa, pero es la que se nos ocurre por ahora y, ojalá, cumpla con la función de darnos a entender.

Se trata, entonces, de una red extendida de apoyos. Esta “base social” inicialmente estuvo constituida por las relaciones más horizontales de los pandilleros (hermanos, amigos, primos, cónyuges, etcétera, más o menos coetáneos o de una misma generación) y que ahora se extiende a relaciones más verticales (de padres pandilleros a hijos. También ocurre de pandilleros que “mantienen” económicamente a sus padres y madres. Esta tipología está bien radiografiada a partir de la información de los pandilleros que se encuentran dentro del sistema penitenciario. A buen seguro, entonces, estamos hablando de dos generaciones y posiblemente de hasta tres: los padres de un pandillero, el pandillero y los hijos de éste).

La “base social” de las pandillas cumple importantes funciones. Tal vez puedan caracterizarse de mejor las siguientes: primera, de interlocución y re-

laciones públicas. Los colaboradores, amigos y familiares establecen relaciones y contactos que los pandilleros “*per se*” no pueden realizar. La función de interlocución se expresa a través de los canales de dialogo que establecen con ciertas instancias, especialmente con organizaciones no gubernamentales o personajes públicos, que abogan, por ejemplo, por un trato más justo y humanitario en los centros penitenciarios. No creemos que a partir de esta función se desarrolle un objetivo de “reclutamiento de adeptos” (en este caso, y a pesar de alguna excepción muy particular, el comportamiento institucional de las ONG ha sido muy responsable) aunque sí es efectiva para el posicionamiento de ciertas perspectivas, la denuncia de abusos de las instancias de seguridad (muchas veces reales y bien sustentadas) y el traslado público de demandas o reivindicaciones. La base social, por tanto, hace las veces de “caja de resonancia” o de “correa de transmisión” de las pandillas.

Segunda, de protección y control territorial. Este tema es clave y, por tanto, hay que tratarlo con responsabilidad y, como consecuencia de ello, debemos hacer matices. Algunas comunidades de El Salvador son dominadas por las pandillas. Poco de lo que ocurre en esas comunidades se escapa al control de los pandilleros. Las expresiones organizativas (talleres, escuelas, iglesias, juntas directivas, etcétera) y las actividades que realizan (negocios, torneos deportivos, pastoral parroquial, ventas informales, reuniones entre vecinos, etcétera) son posibles solo por la “venia” de las pandillas. La afirmación anterior obliga a hacer la primera matización: no necesariamente el director de la escuela o el cura de la parroquia le piden autorización al líder de la pandilla para ejercer su docencia o apostolado (aunque no se descarta), sin embargo, si el líder pandillero advierte que ellos mismos (o maestros, o agentes de pastoral, o las actividades que realizan, etcétera) suponen cierta amenaza para sus intereses, inmediatamente, o los emplaza para recuperar la autoridad, o les advierte de los riesgos de vida que corren, o los mata (en este caso, se tiene registro de maestros, pastores o miembros de iglesias evangélicas asesinados).

Otro matiz: en sentido estricto el control de las comunidades no solo lo ejercen los pandilleros como tal, sino su grupo de amigos y colaboradores. Un ejemplo: cuando los pandilleros son capturados y encarcelados, la población en general, aunque percibe alivios inmediatos y significativos, no

está dispuesta a colaborar con las autoridades porque sabe o conoce de los “vasos comunicantes” entre los pandilleros y los diferentes miembros de su base social. En esta concepción del problema radica la gravedad del asunto: se puede encarcelar a todos los pandilleros de una comunidad (por demás necesario), pero no se recupera el control real, permanente y aceptado, de y por, toda la comunidad. Otro ejemplo: en las entradas de acceso a las comunidades siempre hay niños, ancianos, vendedores ambulantes, etcétera, que controlan el ingreso de personas, especialmente aquellas ajenas a la comunidad. En este tipo de comunidades es imposible que alguien pueda entrar sin que, de forma inmediata, no exista una evaluación rápida del riesgo que supone para los intereses de la pandilla. Las “postas de vigilancia” las ejercen miembros de su base social.

Siguiente matiz: el control territorial que ejercen los pandilleros no es ni total ni es permanente.¹⁸ Depende del tipo de “función” de cada zona. En las zonas o comunidades donde viven o se refugian los pandilleros el control es riguroso y se percibe un estado de “alerta permanente”, mientras que en las zonas en donde se desarrollan sus giros comerciales el control territorial es sustantivamente menor o inexistente (aunque aumenta el control de las circunstancias que pueden afectar sus negocios).

Tercera, establecimiento de negocios y de actividades comerciales. Los colaboradores de las pandillas son los que están al frente de restaurantes, bares, barras show, etcétera, son dueños de buses, taxis, rutas de buses, de negocios de “*car wash*”, etcétera. La esencia de esta función que ejerce la base social de las pandillas es la de servir de “testaferros”, de lavar dinero proveniente de actividades netamente ilícitas y de emplear a familiares u otros colaboradores.

Cuarta, cantera y reclutamiento. Posiblemente una de las funciones más obvias. Los futuros pandilleros no nacen de la nada, sino de su propia base social, la cual le va proveyendo de sus mejores elementos para incorporarse a las pandillas. Las posibilidades preventivas están vinculadas directamente, por un lado, a la desactivación del sistema de reclutamiento que utilizan los pandilleros y, por el otro, de la capacidad del Estado de ofrecer, en los entornos inmediatos de los niños y jóvenes, alternativas de vida y de futuro más atractivas que ingresar a las pandillas.

Dos planteamientos finales debemos hacer respecto a la base social de las pandillas y su crecimiento. El primero de ellos se relaciona con la coexistencia de la base social con otros grupos dentro de una comunidad. A riesgo de equivocarnos, quienes más han conceptualizado este tema, aunque nunca lo han hecho expresamente público, ha sido la Policía Nacional Civil, PNC, de El Salvador. En una comunidad, acotada territorialmente, coexisten tres segmentos (algunos piensan que pueden ser hasta cuatro). El primer grupo es el integrado por los pandilleros y pandilleras. El segundo grupo es el de la base social y en esta se incluye, como ya hemos dicho, a familiares, simpatizantes, socios, empleados, etcétera. Algunos jefes policiales diferencian, dentro de este grupo, a los “colaboradores” es decir, un subgrupo de miembros que, sin ser pandilleros, tienen conexiones más directas, fluidas, cotidianas, etcétera, en los asuntos de negocios. El tercer y último grupo, presuponemos el mayoritario, es el que, a falta de mejor denominación, se le conoce como “población cautiva”. En este grupo se ubican los ciudadanos que, amedrentados por las pandillas y sin posibilidades para conseguir una vivienda en otras zonas, no tienen más alternativa que sufrir (en el sentido más literal del “término”) la convivencia cotidiana con las pandillas. A este grupo de ciudadanos no les queda una opción diferente sino organizar su vida personal, laboral y familiar en función de la amenaza de las pandillas y, en este ejercicio de verdadera sobrevivencia, están obligados a realizar “arreglos de compromiso”. No les queda otra alternativa.

El segundo asunto sustantivo es examinar la relación entre la “base social de las pandillas” y la “población cautiva”. Es importante señalar que no necesariamente los ciudadanos de la “población cautiva” deciden pertenecer a la “base social” de las pandillas por voluntad propia o en virtud de un cálculo racional y consciente acerca de su propia conveniencia. Muchas veces están obligados, a través de formas indirectas pero con peso propio, a cubrir, impulsar y proteger los intereses de los pandilleros y, a partir de esta circunstancia, los miembros de la población cautiva comienzan a pertenecer a su “base social”. También es importante señalar que no necesariamente la pertenencia a la base social de las pandillas tiene un “formato o rituales de iniciación” establecidos y pautados en el tiempo. Con la información disponible, pensamos que este proceso puede ser, más bien, duradero en

el tiempo, posiblemente inocente en las intenciones y diversificado en sus modalidades. Un padre o una madre de familia, por ejemplo, pueden hacer abnegados esfuerzos para evitar que un hijo ingrese a las pandillas, sin embargo, si fracasan en ese cometido, estos progenitores, coaptados por las circunstancias, comienzan —involuntariamente— a protegerlo, a generar relaciones de complicidad para con su hijo y con la pandilla. Otro ejemplo: cuando los pandilleros intimidan a los ciudadanos a recoger el dinero de las extorsiones con la amenaza de asesinarlos si no lo hacen. En todo caso, si se inicia y se mantiene una relación de este tipo (aunque su establecimiento haya sido obligado por las amenazas, el miedo o el chantaje, etcétera), ésta cobra, como cualquier relación, autonomía funcional y no se puede determinar, *a priori*, la evolución que podrá asumir: o se genera un “acuerdo de no agresión” entre los ciudadanos de la “población cautiva” y la pandilla, o se produce una fricción entre los ciudadanos y la pandilla cuyos efectos no pueden ser positivos, o se inicia el proceso de incorporación —tácito o manifiesto, prologando o expedito— de los miembros de la “población cautiva” a la “base social” de la pandilla.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La lógica, los mecanismos, las estrategias y, en general, la institucionalidad está orientada a afrontar el fenómeno de las pandillas partiendo del supuesto que, la sociedad —en su conjunto— condena o desaprueba esta modalidad de organización y las actividades que realizan. Este supuesto no es cierto: el crecimiento de la “base social de las pandillas” lo demuestra. Esta “base social” se beneficia de la existencia de pandillas. Viven económicamente de ellas.

Alimentado por la desinformación, la ausencia de rigor, la pereza mental o el temor, este supuesto termina por configurar una modalidad (bastante primaria, por cierto) de entendimiento de la realidad y de los fenómenos sociales: nosotros (que somos los buenos) contra aquellos (que son malos), nosotros (que somos los honestos) contra aquellos (que son deshonestos), etcétera. Esta modalidad dicotómica¹⁹ trasladada a la esfera de la política y de la actuación institucional no nos conduce a nada distinto que no sea el implante de un enfoque guerrerista y militar. El Salvador ya experimentó la

aplicación de un enfoque de este tipo a las pandillas y los resultados fueron nefastos. No provocó otra cosa diferente que no fuera el potenciamiento de estas estructuras a partir de galvanizar sus fuerzas operativas y disminuir sus diferencias internas.

Debemos aprender de los errores del pasado —y también del presente—: no podemos tratar con paños tibios a las pandillas. Estas estructuras son una de las nuevas formas del crimen organizado. Pero ahora, más que nunca, es necesario fracturar la base social que cubre y protege a las pandillas y esto no se va a lograr a partir de una lógica de choque frontal. La presencia del Estado en las comunidades de mayor riesgo debe asumir formas e intensidades diferentes. No nos debe generar miedo conceputar una estrategia de “recuperación y control de territorios” a partir de inyectar nuevos (y eficientes) recursos (y herramientas) sociales e institucionales que le permitan al Estado mantener una presencia “sistemática y permanente” en las comunidades de mayor riesgo. El Estado, en sus diferentes expresiones, debe estar en la posibilidad de demostrar a los ciudadanos de esas comunidades que su “oferta” es más atractiva, más segura, más eficaz, etcétera, respecto a la “oferta” de las pandillas. Además de afrontar las pandillas con eficacia (no solo a partir de la actuación de la PNC, aunque a ésta se le debe exigir más. La Fiscalía General de la República debe asumir un compromiso de eficacia diferente y, junto con este compromiso, dotarle de los recursos que necesita —que no son pocos, por cierto—. La misma exigencia de compromiso de eficacia debe plantearse al sistema judicial)²⁰ el Estado debe desactivar el crecimiento de su “base social” a partir de una intervención socio preventiva²¹ mejor pensada, territorialmente focalizada, más ambiciosa, técnicamente bien sustentada y, posiblemente, a través de un andamiaje institucional renovado.

EPÍLOGO

Desde que se inició el redactado de este capítulo (octubre del año 2011) hasta ahora que se encuentra en las pruebas de imprenta (finales de octubre del año 2012) han pasado doce meses. En este periodo han ocurrido hechos relevantes desde la perspectiva del fenómeno criminal en El Salvador. Inclusive, alguno de estos hechos ha ubicado a El Salvador en el centro de la atención a nivel internacional.

Hubiese sido fácil “actualizar” los contenidos del capítulo que acaban de leer para “adaptarlo” a lo que ha ocurrido en estos últimos doce meses. En dicho caso, no obstante, hubieran estado frente a un texto trucado y no frente a un análisis que, a falta de ser bueno, siempre pretendió ser serio. Se optó, por tanto, dejar el texto original y escribir el presente epílogo, a manera de reflexión final.

En estos meses lo más relevante ha sido la tregua entre las dos pandillas rivales más grandes. Como producto de esa negociación los índices de homicidios han bajado drásticamente. Hasta antes de la tregua el registro diario de homicidios era de 12. Después de ese mes, y por efecto de la tregua, el promedio diario se ha estabilizado en cinco homicidios. La tendencia en este periodo (luego de nueve meses de tregua) oscila entre un 60% y 70% de homicidios menos respecto al año pasado. La tregua entre pandillas plantea importantes interrogantes, a saber: ¿la tregua es sostenible? ¿los pandilleros decidieron dejarse de matar a cambio de qué? ¿cuál ha sido el rol del gobierno en la tregua? ¿hubo o no negociación entre el gobierno y las pandillas y, si la hubo, qué fue lo que se negoció? Responder a los planteamientos anteriores con la profundidad necesaria supondría más páginas de las que son permitidas en este epílogo. Por ahora solo nos vamos a limitar a hacer una reflexión preliminar de cuatro asuntos que me parecen importantes.

El primer asunto a analizar es el entendimiento de la “tregua” como una realidad política. Así planteado, no resulta extraño que el gobierno (o en su conjunto, o en algunos de sus principales representantes) haya negado su participación activa en el impulso y promoción de esta tregua. En principio, creo que el gobierno tenía atendibles razones para negar su participación. Es posible que si el gobierno hubiese anunciado su decisión de promover (o negociar) una tregua con las pandillas, los sectores más influyentes de la sociedad civil, de la opinión pública y de la oposición política hubieran boicoteado esta decisión aún antes de ponerla en práctica. Con esto no quiero decir que la decisión del gobierno de negar su participación fue la adecuada, pero razones sí tenía. Ahora bien, a partir del “destape” de la tregua, el comportamiento comunicativo del gobierno ha dejado mucho que desear. Ahora resulta más claro, aunque se entienda que tenga razones para negarlo, que la viabilidad de la tregua solo pudo ser posible a partir

de la negociación que el gobierno impulsó. El escenario actual, aunque sea del gusto de unos o del disgusto de otros, está condicionado por esta nueva realidad política y, desde esta perspectiva, lo más conveniente es explorar con detenimiento sus posibles ventajas y desventajas. En este sentido resulta urgente buscar los factores de cualificación de la tregua para volverla más transparente, sostenible, exigible y políticamente más viable.

El segundo asunto es un corolario de lo anterior. La tesis predominante en el capítulo estaba vinculada con la lectura evolutiva de las pandillas. Ahora ya no son lo que eran por el hecho que su propia dinámica evolutiva las fue transformando hasta convertirse, a nuestro juicio, en una modalidad moderna de crimen organizado. ¿Cuáles de los rasgos más característicos que dieron origen a las pandillas se mantienen actualmente? Posiblemente muy pocos o casi ninguno. La propia evolución de las pandillas les fue dotando de nuevas dinámicas, nuevos estilos, nuevas estructuras, nuevos motivos de ser, etcétera, los cuales se encuentran muy alejados o diametralmente opuestos a sus características primigenias. En psicología a este fenómeno se le conoce como “autonomía funcional”. El punto importante es analizar si la tregua de las pandillas puede agarrar (como cualquier otro fenómeno social) fuerza propia, motivos propios, formas propias, etcétera, que la desvincule de sus motivos, formas, actores y dinámicas que le dieron origen. Si se admite la especulación generalizada que en el origen de esta tregua ha habido negociaciones oscuras, tratos indecibles, entendidos subterráneos, etcétera, también debe ser admitido que la tregua está tendiendo hacia una especie de “estabilización” (augurable, por cierto) y que bien podría provocarse la consolidación de la misma a partir de entendidos diametralmente diferentes (con objetivos, contenidos, métodos, etcétera, más sanos y transparentes) que no violenten los estamentos jurídicos, que se adapten a la organicidad del Estado y que se integren con coherencia a las políticas de prevención y reinserción social.

Repensar la tregua en términos de que esta adquiera “autonomía funcional” y que esta circunstancia permita ubicarla en unas latitudes políticas, jurídicas y sociales totalmente diferentes exige, en primera instancia, abrir un espacio de análisis que no sea bipolar (tercer asunto del presente epílogo). Así planteado la tregua no es buena ni mala. En lo particular, lo que

creo es que la tregua no es del todo positiva (porque mientras más se avanza en el conocimiento de la misma aparecen demasiadas “sombras”) ni del todo negativa (porque tiene demasiadas “luces” que no pueden dejarse de ver solo porque sí). Creo que la clave del asunto es desarrollar la capacidad de captar los “grises”, es decir, aquellos detalles que pueden inclinar la balanza en uno u otro lado. La reducción de los homicidios *per se* es una de las “luces”. En este sentido, si la tendencia se mantiene, El Salvador terminará el presente año 2012 con un poco más de dos mil homicidios menos que el año recién pasado. Pero esa no es la única de las “luces”. Otra de las “luces” de la tregua que es clave, al menos para el que esto escribe, tiene que ver con la posibilidad de construir un entendimiento más actualizado y completo de las entrañas y las dinámicas de esta agrupación criminal.

La tregua ha abierto un nivel de interlocución (entrevistas, reportajes, foros, etcétera) con los pandilleros que están en la cárcel. De aquello que se ha publicado, a mí me parece que el ingreso financiero que los pandilleros necesitan (y que lo obtienen, fundamentalmente, a partir de acciones delictivas) para mantener a su base social es uno de los aspectos más críticos. Las posibilidades jurídicas, políticas y sociales de transformar esta tregua en algo más prometedor las observo en la potencial capacidad del Estado de crear una interfaz entre “ingresos financieros” y “base social”. Es, a mi juicio, en esta cancha donde se deben jugar los mejores partidos y con los mejores jugadores. Lamentablemente, al menos por el momento, no veo ni lo uno ni lo otro.

El dimensionamiento de la “base social” de las pandillas es algo a lo que los mismos pandilleros deberían de contribuir. En un estudio muy acotado que JICA (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional) financió en el marco de uno de sus programas, y que muy pronto saldrá publicado, se les preguntó a los ciudadanos si creían que el fenómeno de las pandillas tenía solución. Al respecto, el 57,1% contestó que sí, el 28,6% respondió negativamente y un 14,3% planteó que “no sabe”. Otra pregunta de este estudio (que solo se realizó en cinco municipios del país y, por lo tanto, los resultados no pueden ser generalizados) decía: ¿Usted cree que los familiares y amigos de los miembros de maras o pandillas apoyan a estos grupos? Las respuestas de los ciudadanos se distribuyeron de la siguiente forma: no (20.9%), si (56.5%) y no sabe (22.6%). Otra pregunta, posiblemente la más

importante para los efectos que estamos analizando, se planteó en los siguientes términos: Contrario a lo que piensan muchas personas ¿Usted cree que estos grupos ayudan en algo a su comunidad? Las respuestas fueron: el 80.7% respondió que no; el 4.6% contestó que sí; mientras que el 14.8% respondió que no sabe. Quizá sea pertinente desarrollar la lógica de la pregunta, antes de analizar sus respuestas. Es decir, a partir del planteamiento de la hipótesis (y de la pregunta) que las pandillas pueden “ayudar en algo a su comunidad”, lo lógico y admisible (o mejor, la “deseabilidad social”) es que el cien por ciento de los ciudadanos respondieran negativamente. Las respuestas de los ciudadanos son (aunque puede no sintonizar fácilmente con lo que, hasta ahora, hemos pensado) diferentes. En las comunidades más afectadas (así como lo explicamos durante el capítulo) hay grupos muy acotados de ciudadanos (es lógico que sean muy pequeños) que, aun no siendo pandilleros, apoyan a estos grupos.

El cuarto y último asunto tiene que ver con alguna de las “sombras” de la tregua. El rol que jugó el gobierno es una de ellas y, si negoció, qué fue lo que negoció, es otra. Pero la atención va a estar concentrada en otra “sombra” y me refiero, concretamente, a la “improvisación” como factor sustantivo de esta decisión de política pública. En este sentido, la actual tregua de las pandillas tiene muchos parecidos a los planes “mano dura” o “súper mano dura”. Cuando, muchos años atrás aparecieron los planes ya citados, el que esto escribe los criticó con dureza. En ese entonces, el elemento central de la crítica no era el enfoque “represivo” per se (tema sobre el cual siempre se puede discutir) sino su ausencia de seriedad. Para empezar, en sentido estricto nunca hubieron “planes”, sino solo medidas publicitarias. Estos afamados planes no tuvieron expresiones estratégicas, tampoco tuvieron vinculaciones con la organicidad del Estado, nunca se supo las metas que buscaban. En una sola palabra, nunca se produjo un solo documento que describiera dichos planes.

Aunque se reconoce la valentía del gobierno al impulsarla, la actual tregua tiene demasiados parecidos a los planes anteriores: confunde la táctica (la improvisación y la secretividad como elementos medulares) con la estrategia (ausencia de un objetivo claro y de un horizonte definido). Estamos frente a la improvisación en su expresión más tangible: no hay referentes

institucionales claros, su adaptación a las políticas públicas es incierta, su legitimidad social también está cuestionada, etcétera.

NOTAS

1. “Valor ruta” que se relaciona con especial preponderancia con el tráfico de estupefacientes, aunque también puede incluir otro tipo de “productos”, entre ellos, el tráfico de personas.

2. Expertos como Edgardo Buscaglia ha documentado empíricamente la relación existente entre corrupción institucional, incluyendo la política, y el avance del crimen organizado.

3. Algunos sectores de la sociedad salvadoreña se resisten a conceptualizar a las pandillas como crimen organizado. Sus argumentos son incompletos pero merecen discusión. El más cuestionado de ellos puede, en su origen, esconder un planteamiento más de tipo político - ideológico. En esencia, el argumento sostiene que si se considera a las pandillas como crimen organizado entonces se corre el riesgo que —la sociedad y la institucionalidad— se concentre en las pandillas y ya no condene o persiga al crimen organizado más tradicional, aquel que está vinculado al “cuello blanco”. No se sabe si este argumento esconde una actitud de resignación o una justificación de incompetencia. Difícil saberlo. Lo cierto es que el abordaje del crimen organizado (el más tradicional, el de “cuello blanco”, el que deriva del narcotráfico, el de las pandillas, etcétera) y de los problemas que afectan la seguridad de los ciudadanos no puede hacerse desconociendo lo que realmente está pasando. La mejor forma de afrontar la realidad es haciendo cuentas con ella, no negándola.

4. Este contexto, además de facilitar o permitir la comisión de delitos y de otros hechos de violencia, tiene un lado más oscuro: hace las veces de anestesia social a partir de un proceso permanente de de-sensibilización sistemática. Como sociedad, o ya no nos alarma, o nos genera indiferencia, o, para conservar nuestra integridad y salud mental, inconcientemente ignoramos esta realidad.

5. Los datos corresponden a las cifras oficiales que maneja la Policía Nacional Civil.

6. Las autoridades de turno siempre han dicho, con demasiada facilidad, que los índices delictivos aumentan en los años pre-electorales. Esto no es cierto o por lo menos no se puede comprobar empíricamente. Esta explicación del aumento de los homicidios tiene una clara intención de sacar algún tipo de ventaja en el ámbito político – electoral. Desde el año 2000 hasta el año 2010 han ocurrido cuatro elecciones legislativas y municipales y dos elecciones presidenciales y, si la explicación fuera cierta, entonces, el comportamiento de las cifras fuera diferente. Tampoco se puede explicar la disminución de los homicidios a partir de la entrada en vigencia de nuevas leyes o reformas significativas a diferentes instrumentos legislativos. Ninguna de las dos lecturas puede ser respaldada por los datos estadísticos. Un factor que explica —aunque no muy bien— el comportamiento de los índices de homicidios está vinculado a si el Director de la Policía Nacional Civil, PNC, es un civil o si, por el contrario, es un oficial de carrera. En este caso, en todos los periodos en los que el titular de la PNC ha sido un civil, la tendencia es a la baja; y, *a contrario sensu*, cada vez que la cabeza de la PNC ha sido liderada por un oficial policial, la tendencia es al alza. Una excepción a la relación que estamos describiendo ha ocurrido en ocasión de la última gestión de la PNC liderada por un civil. Sin embargo, en ese caso, el periodo fue demasiado corto y no invalida el asunto medular que estamos describiendo. Se insiste, no se trata de sacar ventaja de una “coincidencia”, sin embargo, de todos los factores estudiados, el que estamos citando es el único que supera la prueba de la comprobación factual.

7. El estudio de Latinobarómetro, por ejemplo, indica que, para el año 2010, la victimización en El Salvador correspondía al 71%. Es decir, que siete de cada diez salvadoreños han sido víctimas de algún tipo de delito. Siempre según este estudio, el promedio de victimización de la región latinoamericana corresponde al 31%. Los datos de otras casas encuestadoras, en cambio, son muy diferentes. El Instituto Universitario de Opinión Pública, IUDOP, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas señala que, para el año pasado, el porcentaje de victimización es del 19,8%, mientras que para el presente año 23,5%. No es del oficio del presente ensayo descubrir las razones de estas diferencias (asunto por demás importante que podremos abordar en otra sede), basta decir que, para los efectos del mismo, lo más conveniente es identificar tendencias a partir de los resultados en los últimos años.

Los resultados de victimización que reporta el estudio de Latinobarometro para los países de la región son los siguientes: Panamá 19%; Nicaragua 29%; Honduras 31%; Guatemala 33%; Costa Rica 34% y El Salvador, como ya se dijo, el 71%.

8. Periódico digital “El Faro” cuya dirección electrónica es www.elfaro.net.

9. En los últimos meses se ha abierto un debate (no necesariamente bien planteado, por cierto) enfocado a determinar qué porcentaje de participación tienen las pandillas en la ocurrencia de homicidios. Al baile de dar cifras casi todos se apuntan. Los más mesurados indican que las pandillas son responsables del 30% de los homicidios. Los más osados señalan que las pandillas son responsables, a buen seguro, de al menos el 70%. Este debate, planteado en los términos actuales, lo que evidencia es la falta de rigor y precisión. El apelo a un mayor sentido de seriedad es evidente: si asumimos por valido que las pandillas son responsables del 70% o más de los homicidios, entonces estamos frente a una “variable explicativa” (es decir las pandillas) que no explica mucho, o mejor, que no discrimina nada. A partir de ese nivel de conocimiento es muy difícil extraer una decisión operativa que tenga mínimos de utilidad. Es demasiado genérica. Si, en cambio, (y estoy seguro que las instancias policiales y fiscales están en la capacidad de hacerlo), se decide por un planteamiento más serio y ordenado, entonces, deberíamos de exigir mayor nivel de diferenciación. Así, será importante saber qué porcentaje de los homicidios pueden ser atribuidos a la rivalidad entre pandillas, qué porcentaje de homicidios puede vincularse a los temas de narcotráfico en el que están involucradas las pandillas, qué porcentaje se puede atribuir a las “autodepuraciones” que realizan las pandillas con sus propios miembros, qué porcentaje puede atribuirse a la lucha por controlar ciertos giros de negocios (como ocurre con algunas rutas de transporte público), qué porcentaje de asesinatos puede atribuirse a las represalias que toman los pandilleros con los ciudadanos que se rebelan y deciden no pagar las extorsiones, qué porcentaje puede atribuirse a los ciudadanos que, cansados de las pandillas, deciden tomar la justicia por sus propias manos y deciden matar pandilleros o mandar a matarlos (existencia creciente del “sicariato”), etcétera. En síntesis, se necesita una lectura del fenómeno más diferenciada.

10. Para ser más exactos obtuvieron la Licenciatura en Ciencias Jurídicas.

11. Aunque no es una explicación completa, la incorporación progresiva de las pandillas en “giros comerciales” también puede comprenderse a partir de una lógica de “trayectoria vital”, en el sentido que hace quince o veinte años estos “jóvenes” no tenían mayores responsabilidades o que, en cualquier caso, sus necesidades básicas (casa, techo, comida, vestido, etcétera) eran cubiertas por sus propios familiares o tutores. Ahora, en cambio, diez o quince años después, la mayoría de ellos han establecido sus propias familias y han procreado hijos y se miran en la situación de proveer lo necesario para vivir en función de lo poco, —y ojalá no lo único— que saben hacer, es decir, delinquir. La gravedad de la situación debe plantearse en toda su crudeza: ¿qué hace una madre “pandillera” para mantener a sus dos o tres hijos, cuyo

marido, también “pandillero”, se encuentra encarcelado? ¿Qué hace un “pandillero” encarcelado para “proveer” a su familia de lo necesario para vivir? A partir de las varias respuestas que se puedan dar a estas preguntas (u otras preguntas similares), más temprano que tarde aparece la lógica de una economía tácita e informal, de flujos de dinero, de giros comerciales, etcétera, cuyo perno principal se ubica, y no puede ser diferente dadas las condiciones imponentes, en el ámbito de la ilegalidad.

Algunos críticos pueden sostener que el panorama descrito no responde a la realidad en un ciento por ciento y que hay excepciones importantes. Tienen razón. Al menos parcialmente. En efecto, sí hay excepciones honrosas. Sí existen pandilleros que han reconstruido su vida, purgado legalmente aquello que debían purgar, y que ahora tratan de ganarse la vida con una honradez emblemática, especialmente porque lo hacen en unas circunstancias preñadas de prejuicios sociales muy primarios. Aunque los “casos” son muy “escasos”, lo cierto es que los hay. En la mayoría de estos casos las dinámicas vinculadas a una “conversión religiosa” han jugado un papel preponderante. Ahora bien, no se puede analizar este tema a partir de sus excepciones. Hacerlo de esta forma no solo es una imprecisión metodológica y analítica sino que, vista la gravedad de la situación que está viviendo el país, también una broma de mal gusto.

12. Es posible que las pandillas, con arreglo a sus propios procesos evolutivos, desarrollen mayor interés por adoptar dinámicas, intereses y formas organizacionales que, por un lado, se complejicen en cuanto a sofisticación y, por el otro, estén más cercanas y compatibles con giros económicos, financieros y comerciales. Como consecuencia de ello, las actividades de dominio territorial que incluyen comportamientos violentos, especialmente contra pandillas rivales, sean más selectivas y en franca dependencia de sus reales o potenciales afectaciones económicas.

13. En el sentido más psicológico del término, es decir, como “motivo central” o “motivo conductor”, que además es recurrente y del que, a partir de cual, se producen o se suceden más cosas.

14. El recién nombrado Ministro de Justicia y Seguridad Pública ha anunciado la creación de una Unidad Especializada para el combate a las pandillas juveniles dentro de la Policía Nacional Civil. En principio, esta Unidad estaría formada por, fundamentalmente, agentes policiales recién graduados. Sus funciones y responsabilidades, sus ámbitos precisos de actuación, sus modalidades de interactuar con los otros estamentos policiales, etcétera, se encuentran en proceso de definición.

15. Se puede pensar en el fuerte componente familiar de los “capos” de la mafia siciliana. La estructura social de la mafia, por lo menos la más histórica, se entiende a partir del conocimiento de su red familiar, de las alianzas entre familias mafiosas, de las “vendette” familiares, etcétera. La red, estrecha o amplia de los grupos mafiosos, está directamente vinculada a sus estructuraciones familiares.

16. Poco explorado en el sentido de no conocer de estudios que, como propósito expreso y directo, se planteen el conocimiento y el análisis de la red social que gira entorno a las pandillas: conformación, vasos comunicantes, distribución funcional, líneas de autoridad, modalidades de “salida” de dicha red, rol de la red en las actividades ilegales, etcétera.

17. Las actuales autoridades de seguridad pública, y sus predecesoras, nunca se pronuncian respecto a este tema y, peor aún, nunca dispusieron algo concreto —como les compete por las responsabilidades que derivan de sus cargos—; los medios de comunicación social y, en especial, el periodismo investigativo, tampoco da cuenta de este fenómeno. Posiblemente no logran, como casi todos, advertir la peligrosidad de esta circunstancia; el ámbito académico, tristemente desconectado de los problemas reales, tampoco dice ni pío.

Una excepción importante nace de algunos miembros de la institucionalidad policial. Varios de los oficiales más lúcidos, de mayor y menor liderazgo en la estructura policial actual, plantean con claridad el asunto: la estrategia policial siempre será corta sino se toma en serio el tema del crecimiento de la red de amigos, familiares y colaboradores que protegen a las pandillas. Desde el lado de la respuesta, tienen expectativas positivas —bien sustentadas— acerca de las bondades del Plan “Comunidades Seguras” que van a implementar pero reconocen, con realismo, que la “pata más floja” será la respuesta de lo “social”. En este aspecto, “*comienza Cristo a padecer*” como dice una expresión coloquial nacional. Desde el lado de la comprensión adecuada del problema, estos líderes policiales entienden bien la importancia de recuperar el control en comunidades o barrios caracterizadas por la presencia de pandillas, pero saben que el control “legal y formal” que puede ejercer la intervención policial es incompleto en la medida que, en tales comunidades, no todos los individuos están conectados con el mismo sistema normativo y no todos están comprometidos con la suma de valores socialmente compartidos.

Detrás de este planteamiento, por tanto, coexisten dos valoraciones: la de la gravedad no reconocida (el problema es más complejo de lo que se cree o se entiende) y la de la ingenuidad irresponsable (recuperar la eficacia policial es clave, es el primer paso, pero es insuficiente. Centrar la estrategia, con exclusividad, en los esfuerzos de aplicación de la Ley es condenar a la PNC a su propio fracaso).

18. De hecho, la PNC entra cuando quiere a esas comunidades. Tiene presencia, realiza patrullajes, etcétera. Ahora bien, una cosa es entrar a una comunidad y tener presencia y otra cosa muy diferente es ejercer control (en el sentido positivo) y tener la autoridad.

19. En el ámbito militar, por lo menos en el más tradicional y en el menos ilustrado, está lógica de pensamiento cuenta con muchos adeptos.

20. En la estructura original de este ensayo estaba dedicada una sección titulada “*La herida en el costado: la ineficacia fiscal y judicial*” orientada a analizar las capacidades y la actuación de la Fiscalía General de la República y el Sistema Judicial. Esta sección se quitó por limitaciones de espacio.

21. Una vez más, siempre por el mismo motivo, omitimos dos secciones más, tituladas “*Prevención social de violencia: entre el desprestigio y el ninguneo*” y “*Al toro por los cuernos: permanencia sistemática y recuperación del territorio*”. En la primera sección teníamos planteado tratar subtemas como: i. Presupuesto dependiente de la cooperación internacional; ii. Disfuncionalidad institucional, técnica y metodológica: el barco que hace aguas; iii. El mote de prevención social de violencia como algo “light”; iv. El reordenamiento institucional: entre la esperanza y la crisis de conocimiento. En la segunda sección íbamos a tratar los siguientes subtemas: i. La Estrategia Nacional de Prevención de Violencia en Apoyo a los Municipios; ii. La experiencia de las Escuelas para la Convivencia: la importancia de la información y la evidencia empírica; y iii. El despliegue añorado de la policía comunitaria. Ojalá, en el futuro, tengamos la oportunidad de abordar estos tópicos.

LA OSCILACIÓN. LOS VAIVENES DE LA REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD EN LA ARGENTINA RECIENTE

MARCELO FABIÁN SAIN

DILEMA PERVERSO

En Argentina, luego de una década de proclamas a favor de reformas democráticas de seguridad pública, cabría preguntarse: ¿por qué razón los gobiernos —muchos de ellos, gobiernos de centro-izquierda— no han emprendido reformas institucionales que tiendan a formar un sistema de seguridad pública adecuado a la gestión democrática de los conflictos? ¿Qué perspectivas y orientaciones políticas han inclinado a los gobiernos a favor de la continuidad del sistema institucional de seguridad pública imperante? ¿Será que los gobernantes han vislumbrado que las reformas del sistema de seguridad acarrearían costos políticos y financieros significativamente mayores que los beneficios que podrían generar? ¿O será que para estos gobiernos, la desprotección estatal y la victimización criminal, que recaerá principalmente sobre los sectores populares, no resultó de interés y sí lo ha sido su propia situación como clase política dominante?

Desde una perspectiva democrática, hay una sola razón que hace imprescindible el desarrollo de reformas progresistas del sistema de seguridad pública: las principales víctimas de los delitos más violentos y de la desprotección estatal pertenecen a los sectores sociales más pobres y carenciados de nuestra sociedad; y los principales victimarios de esas ofensas pertenecen también a esos estratos. Por cierto, no son los únicos delitos, las únicas víctimas ni los únicos victimarios, sino que son los únicos visibilizados socialmente e institucionalizados en el marco de estrategias de intervención punitivas que sólo abarcan selectivamente un espectro muy

reducido de incidentes y de personas. Según Zaffaroni, la criminalización efectiva —o “criminalización secundaria”, como la llama— no se articula de manera predominante sobre todos los delitos, ni recae sobre todos los delincuentes sino sólo sobre algunos, y en ello se refleja el carácter inevitablemente selectivo de las agencias estatales encargadas de la criminalización y, en particular, la policía.¹ A dichas agencias les toca decidir “quiénes serán las personas que criminalice y, al mismo tiempo, quiénes han de ser las víctimas potenciales de las que se ocupe, pues la selección no sólo es de los criminalizados, sino también de los victimizados”. Como señala Zaffaroni, “esto responde a que las agencias de criminalización secundaria, dada su pequeña capacidad frente a la inmensidad del programa que discursivamente se les encomienda, deben optar entre la inactividad o la selección” y, dado que la inactividad “acarrearía su desaparición”, optan por una selección punitiva eficaz que justifica su existencia.² De este modo, el sistema institucional de seguridad pública interviene punitivamente sobre los estratos vulnerables de la población, es decir, sobre “personas sin poder y por hechos burdos y hasta insignificantes”, lo que provoca una “distribución selectiva en forma de epidemia, que alcanza sólo a quienes tienen bajas defensas frente al poder punitivo y devienen más vulnerables a la criminalización secundaria”.³

Ahora bien, dicha disposición punitiva conlleva, al mismo tiempo, a una significativa impronta de impunidad debido a que deja fuera de la selección criminalizante a un amplio espectro de delitos y delincuentes. Existe un conjunto de delitos excluidos de la criminalización, tales como los delitos corporativos y los delitos de “cuello blanco” cometidos por la mayoría de los grandes actores empresariales y los hechos de corrupción llevados a cabo por autoridades gubernamentales⁴ así como las actividades delictivas emprendidas por grupos criminales organizados, en particular, aquellas estructuradas en torno a mercados ilegales. Todas configuran diversas modalidades de delitos del poder y no son generalmente objeto de la selección criminalizante. En Argentina, al igual que en otros países de la región, este conjunto de problemáticas criminales tiene una estrecha y dinámica imbricación con la vida social y económica legal y con ciertos circuitos de poder institucional, en particular, con determinadas agencias policiales, judiciales y con algunos

sectores políticos y gubernamentales, pero, al mismo tiempo, poseen un manto efectivo de invisibilidad social y política que se traduce en su invisibilidad institucional. Como señala Simonetti, se trata de emprendimientos criminales que irrumpen en la política y en la economía, y que “tienen una entidad y un alcance suficiente como para poder actuar en estos ámbitos e impulsar un eco ilegal del poder”.⁵ En definitiva, el sistema institucional de seguridad pública deja afuera a este amplio conjunto de problemáticas criminales y apenas se remite a institucionalizar los delitos de los pobres, ya que “ninguna sociedad se encuentra en condiciones de criminalizar las actividades que se encuentran en la base de sus relaciones económicas y políticas dominantes”.⁶

Lo significativo de la situación es que el disciplinamiento punitivo que recae sobre los estratos sociales altamente marginalizados y excluidos y la impunidad selectiva a favor de los delitos complejos y de los delitos corporativos llevado a cabo por el sistema institucional de seguridad pública, lo han convertido en un instrumento políticamente necesario para que la clase política y, en particular, para que los actores gubernamentales puedan construir una relativa base de legitimidad en la gestión de la seguridad pública. Esa legitimidad, siempre efímera y acotada aunque efectiva en la gestión de las coyunturas críticas, deriva de que la criminalización efectiva sobre delincuentes burdos y vulnerables es directa, inmediata, visible y amplia, y, en ese sentido, permite mostrar eficacia en la “lucha contra el crimen” por parte del gobierno, la justicia y la policía. Si ello, además, se inscribe y se produce enmarcado en un discurso oficial favorable a la “mano dura contra el delito” y se materializa en intervenciones militarizadas estruendosas y cruzadas por una alta cuota de violencia indiscriminada, como se observa en las redadas o razzias en barrios carenciados, la simbología de eficacia se radicaliza y logra mayor legitimidad ante los sectores medios y altos ávidos de una punición severa sobre las “clases peligrosas”. Todo esto invisibiliza los delitos excluidos de la criminalización efectiva que son cometidos corrientemente por los actores políticos y económicos dominantes, los sectores sociales medios y altos y los grupos criminales protegidos por el “Estado paralelo” conformado básicamente por la policía.⁷

En efecto, este complejo dispositivo institucional se concreta en un conjunto de intervenciones centradas fundamentalmente en la labor ins-

titucional de las policías. Éstas son la principal herramienta institucional del sistema de seguridad pública para el disciplinamiento social de los sectores urbanos altamente marginalizados que, salvo algunas excepciones recientes, no han sido objeto de políticas sociales de inclusión. Este disciplinamiento comprende una combinación de acciones complementarias. Por un lado, la represión indiscriminada, las torturas, los apremios, los fusilamientos y las desapariciones de personas estigmatizadas como “peligrosas”, “delincuentes” o meramente “molestas”, que siempre pertenecen a los estratos pobres y marginales de nuestra sociedad.⁸ Por otro lado, el constreñimiento sobre algunas de esas personas, en particular, de los varones menores, impulsándolos a “trabajar” para la policía robando, matando, extorsionando para ellos. Son los llamados “pibes chorros”.⁹

Asimismo, las policías llevan a cabo con eficacia una modalidad de control del delito mediante su regulación ilegal. Ésta ha implicado un conjunto de acciones que tienden a ejercer la salvaguarda y protección de ciertas actividades delictivas altamente rentables, en especial, aquellas estructuradas en torno a mercados ilegales de drogas, de personas para su explotación sexual y laboral y de autopartes de vehículos robados, tan extendidos en la Argentina de la última década. En verdad, este accionar institucional ha constituido una forma de gestión del delito a través de un pacto manifiesto con los grupos criminales en el que se acuerda cómo y cuándo se llevan a cabo las actividades ilícitas permitidas o impuestas. Esto es, se establece cuánto delito se tolera, a fin de que el negocio se desenvuelva o prolifere sin que se ponga en tela de juicio el dominio material y simbólico de la policía en el territorio y sin que el vínculo ilegal adquiera visibilidad social o política. Asimismo, con ello, la institución policial se ha autofinanciado a través de la apropiación de una porción de la renta generada por ese conjunto de actividades criminales protegidas, afrontando, entre otras cosas, la insuficiencia presupuestaria que en general padece la institución.¹⁰

En consecuencia, ¿por qué razón los gobiernos democráticos habrían de encarar la reforma del sistema de seguridad pública a los efectos de adecuarlo a la democracia, si tal como se está estructurado resulta políticamente adecuado a una modalidad de gestión de las conflictividades que resulta funcional a las perspectivas e intereses de los sectores medios y

altos de nuestra sociedad, es decir, a aquellos sectores políticamente relevantes? O, más precisamente, ¿por qué los gobiernos democráticos habrían de emprender procesos de reforma institucional complejos e intrincados en sus dimensiones y desarrollos, extensos en el tiempo y costosos financiera y administrativamente, si el sistema institucional de seguridad pública, así como está, es políticamente viable y eficaz en la gobernabilidad de las conflictividades existentes en nuestra sociedad dado que resulta útil a la reproducción de la estabilidad y legitimidad política de los gobernantes de turno?; ¿por qué habrían de iniciar procesos institucionales con desarrollos y resultados inciertos o intangibles si lo más importante para los gobiernos es su estabilidad institucional y legitimidad social por encima del bienestar de la población ante conflictividades violentas y eventos criminales?

Para los gobernantes, cuya gestión es permanentemente evaluada y puesta en tela de juicio por la sociedad, por sus electores, por sus opositores y por los medios de comunicación, los enfoques y decisiones políticas que toman en materia de seguridad pública “están fuertemente determinadas por la necesidad de encontrar medidas efectivas y populares que no sean viabilizadas por el público como signo de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales”. Como señala Garland, “en la selección de respuestas políticas resultan más atractivas aquellas que pueden ser más fácilmente representadas como decididas, inteligentes y efectivas o simbólicas”, descartando o evitando “aquellas que son más fácilmente representables (por los opositores o por el público), como una concesión, un reconocimiento de fracaso o algo alejado del sentimiento público”.

[...] El político, que suele ver las iniciativas de políticas públicas en términos de su atracción política y en relación con otras posiciones políticas, actúan en el marco del horizonte electoral de la competencia electoral, a la luz de la publicidad obsesiva de los medios masivos de comunicación y se basa fundamentalmente en un saber «político» —sobre la opinión pública, las preferencias de grupos focales, las tácticas de la oposición y los valores políticos— más que en la experiencia organizacional o los resultados de la investigación científica. Las iniciativas de políticas públicas son frecuentemente reactivas, desencadenadas por eventos particulares y deliberadamente partisanas. Como consecuencia, tienden a ser apasionadas e improvisadas, construidas en torno a casos impactantes pero atípicos y a estar más preocupadas de ajustarse a la

ideología política y a la percepción popular que al conocimiento experto o a las capacidades comprobadas de las instituciones.¹¹

Pues bien, en torno de estos contrapuntos se han desenvuelto en Argentina los vaivenes que han caracterizado a la gestión política de la seguridad pública durante la última década y que signan, sin dudas, los desafíos actuales del gobierno nacional. Desde los años noventa, se impuso en nuestro país una determinada modalidad de gestión de la seguridad que supuso el desgobierno político y la policialización del tema. Esa tendencia pareció quebrarse en dos ocasiones a lo largo de los años siguientes, aunque ambas experiencias fueron parciales y episódicas. La primera tuvo lugar durante el primer año del mandato presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007) y se basó en la formulación e implementación de una serie de cambios institucionales orientados a imponer la conducción política sobre los asuntos de la seguridad y, particularmente, sobre las policías. La segunda consistió en la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria como la primera institución policial conformada en democracia, con mando civil, control externo y nuevas modalidades de organización y trabajo policial. En ambos casos, se terminaron imponiendo las tendencias tradicionales, pero a fines de 2010 el gobierno de Cristina Fernández (2007-2011) dio un golpe de timón y emprendió un giro reformista en materia de seguridad que, en lo discursivo, ha reivindicado la conducción política de la seguridad y la reforma institucional del sector pero, en lo concreto, ha sido más de lo mismo y los cambios han sido meramente cosméticos. Veamos cómo, en un sentido general, se han desenvuelto estas oscilaciones.

TENDENCIAS TRADICIONALES

A partir de los años noventa, las problemáticas de la seguridad se han convertido en un asunto de relevancia social y de atención política, lo que ha concitado la atención de las autoridades gubernamentales y fueron objeto de intervenciones institucionales impulsadas por ellas. Ello se derivó, de una u otra manera, de la transformación del fenómeno criminal asentada en dos tendencias novedosas causadas por el aumento y complejización de los delitos y por el crecimiento del sentimiento de “inseguridad”.¹²

El tratamiento político que se hizo de estas cuestiones fue configurando un estilo particular de ejercicio del gobierno y de la gestión institucional de la seguridad pública. Para la clase política argentina y, en especial, para las sucesivas autoridades gubernamentales, las problemáticas de la seguridad han constituido asuntos policiales que debían ser atendidos exclusivamente por lo que consideraron que era la única agencia estatal especializada en ello, esto es, la policía, dejando al gobierno político la responsabilidad de articular un conjunto de acciones que tienden apenas a afrontar las crisis y/o protestas derivadas de los problemas de la “inseguridad”.

Ello fue dando forma a una modalidad particular de abordaje gubernamental de los asuntos de la seguridad signada por el desgobierno político de la seguridad y la delegación de la gestión política de la seguridad pública en las cúpulas policiales.¹³ Por cierto, la consideración de que las instituciones policiales, aún conservando las mismas funciones, organizaciones y doctrinas que se establecieron cuando fueron creadas hace media centuria, constituyen el principal recurso para el control del crimen, por un lado; y la tradicional apatía, ineptitud e incapacidad con que los sucesivos gobiernos abordaron los asuntos de la seguridad pública y las cuestiones policiales, por otro lado, han favorecido la gobernabilidad policial de la seguridad pública. En consecuencia, la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública así como de la organización y el funcionamiento del propio sistema policial quedaron en manos de las propias policías o, más bien, de sus cúpulas, dando lugar, a una suerte de policialización de la seguridad pública y de autogobierno policial.

Pero esta modalidad de gestión política mostró sus limitaciones y fue puesta en tela de juicio cuando, desde mediados de los años noventa, las problemáticas de la seguridad pública se convirtieron en un asunto político, concitaron la atención de las autoridades gubernamentales y fueron objeto de intervenciones institucionales impulsadas por éstas. Ello se produjo en medio del aumento de los delitos y de un creciente reclamo social de protección ante esa situación.

Las sucesivas autoridades gubernamentales han llevado a cabo una serie de acciones institucionales inscritas en una suerte de estrategia de reacción adaptativa predominantemente orientada a responder y amoldarse al con-

junto de las movilizaciones, demandas y protestas sociales contra la “inseguridad” y a la “opinión pública” estructurada mediáticamente en torno de la proclamación de la incompetencia gubernamental en “resolver los problemas de la inseguridad”, siempre en vista de que todo esto no diera lugar a situaciones de crisis política o que no esmerile la capacidad de gestión y/o la legitimidad política de los gobiernos. Por lo tanto, las problemáticas de los delitos y las violencias no constituyeron en sí mismo el objeto de esas acciones gubernamentales.

En este sentido, la estrategia de reacción adaptativa adquirió ciertas manifestaciones específicas. El encubrimiento u ocultación de las problemáticas de la seguridad pública, en particular, de las condiciones y tendencias objetivas de los delitos y los sentimientos de inseguridad así como el discursivismo exculpatorio orientado a deslindar responsabilidades de gobierno y de gestión de la seguridad en otras instancias institucionales —tales como la justicia penal, las fiscalías— o en otros actores sociales, fue una tendencia recurrente durante los últimos años. También lo fueron el normativismo penal asentado en la promoción de meras reformas legales en materia de seguridad, especialmente, reformas de tipo penal y procesal-penal, como respuestas institucionales predominantes y/o exclusivas a las problemáticas de la seguridad, y el formulacionismo declamativo asentado en la enunciación de intervenciones, programas y/o planes de gobierno en materia de seguridad pública que nunca fueron objeto de ningún tipo de acciones orientadas a su implementación total o parcial.

Este estilo de ejercicio del gobierno político de la seguridad pública asentado en la reacción adaptativa y la policialización fue eficaz para surfear exitosamente las demandas sociales y presiones mediáticas, impidiendo que la transformación del fenómeno criminal y la politización de las problemáticas de la seguridad dieran lugar a situaciones de crisis políticas inmanejables para los sucesivos gobiernos.¹⁴

Entretanto, esta modalidad de gestión ha tenido impactos y consecuencias situacionales e institucionales de significativa gravitación. En el plano situacional, al amparo de la exclusión sistemática de los conflictos, las violencias y las problemáticas de los delitos de la agenda gubernamental y, por ende, de la imposibilidad de colocar este conjunto de asuntos como objeto

de las políticas y acciones gubernamentales, en Argentina y, especialmente, en las grandes urbes del país, las problemáticas de las violencias y los delitos fueron aumentando y adquiriendo un mayor nivel de complejidad, en particular, aquellas manifestaciones criminales propias de la delincuencia organizada, cuya expansión ha sido favorecida por la demanda en mercados ilegales de bienes y servicios y la protección y/o regulación ilegal de la policía. En el plano institucional, las secuelas más evidentes han sido la precarización de los dispositivos legales y organizacionales del gobierno de la seguridad pública y de la capacidad de gestión política de estos asuntos; y el autismo social en los asuntos de seguridad pública mediante la exclusión de la prevención social de la violencia y del delito de la agenda de acciones e intervenciones gubernamentales y la desconsideración de las condiciones sociales como determinantes de diversas problemáticas de la seguridad.

Desde la instauración democrática, los sucesivos gobiernos nacionales nunca han llevado adelante estrategias o medidas para fortalecer la gestión política de las problemáticas y los asuntos de seguridad pública. El desgobierno político de la seguridad pública generó un significativo vacío institucional que tuvo como trazo característico la conformación de una institucionalidad política deficiente en la materia. Ello se manifestó en la ausencia de estructuras adecuadas de gestión política de la seguridad pública o, dicho de otro modo, la existencia de dispositivos normativos, organizacionales y funcionales inapropiados o insuficientes para el ejercicio integral del gobierno político de la seguridad pública. Dado que el gobierno de la seguridad fue ejercido, en general, por las instituciones policiales, no resultó imprescindible conformar mecanismos y procedimientos institucionales adecuados para que esas labores gubernamentales sean ejercidas por las autoridades políticas del Estado.

UN AMAGUE REFORMISTA (2003-2004)

Desde la instauración democrática de 1983 hasta diciembre de 2010, el intento más significativo de reforma institucional del sector de seguridad pública del gobierno federal se llevó a cabo durante los dos primeros años de la gestión presidencial de Kirchner. A lo largo de ese período, se

formularon una serie de iniciativas y planes de fuerte impronta reformista que coincidieron con la gestión de Gustavo Béliz al frente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Con su salida, el gobierno abandonó raudamente esa impronta y llevó a cabo un giro conservador que perduró hasta el final del mandato de Kirchner en diciembre de 2007 y que se perpetuó durante la primera parte de la presidencia de Cristina Fernández hasta diciembre de 2010.¹⁵

Cuando en mayo de 2003 Kirchner inició su mandato presidencial estableció algunos ejes conceptuales en materia de seguridad pública diferentes de los que habían primado en los gobiernos anteriores. Señaló que la responsabilidad ante la inseguridad y los delitos no era exclusivamente de la policía sino del Estado y de la sociedad de manera coordinada. Rechazó el enfoque de los asuntos de la seguridad asentado exclusivamente en la respuesta del sistema penal y destacó con énfasis que la desagregación social y la impunidad favorecían a la violencia y la inseguridad.

Por entonces, Kirchner presentó el “Plan de Gobierno” en el que resumía los ejes generales de su gestión. Allí reconocía que el sistema de seguridad pública era “obsoleto” y que estaba “colapsado” y proponía al respecto dos ejes de acción fundamentales. Por un lado, formulaba una estrategia de prevención de los delitos en la que era “importante castigar al delito, pero más importante [era] evitar que el delito se cometa”, para lo cual consideraba necesario “detectar situaciones de riesgo social para integrar a quienes se encuentren en esa situación marginal” así como “restablecer el orden y la convivencia en los barrios con la participación de los fiscales, los jueces, los vecinos y los policías”, particularmente, “con una policía de proximidad o policía comunitaria”. Y, por otro lado, sostenía la necesidad de encarar “una reforma policial que surja del debate de políticas de seguridad juntamente con todos los sectores económicos y sociales” y que se inscriba en la “reforma del régimen de seguridad interior”.¹⁶ Se trataba de lineamientos muy generales pero a tono con una agenda reformista, en medio de un clima social en el que la “inseguridad” constituía una problemática ciudadana acuciante.

En este contexto, Kirchner encaró una gestión en materia de seguridad sobre la base de la despolicialización de las protestas sociales; la disposición

a no tolerar hechos de corrupción o abusos en la administración institucional o en el uso de la fuerza por parte de las policías federales y, en particular, por parte de la policía nacional más grande del país, esto es, la Policía Federal Argentina;¹⁷ y la realización de un conjunto de reformas institucionales sustantivas en el sistema de seguridad pública federal.

Apenas comenzó la gestión, el gobierno anunció la decisión de revisar individualmente los legajos personales de los nuevos integrantes de la cúpula de la Policía Federal Argentina así como de los 53 jefes de las comisarías porteñas. Encomendó esa tarea al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), lo que constituía un hecho novedoso y una expresión de que el gobierno no sería connivente con la corrupción o los abusos policiales.¹⁸ También informó la implementación de un “plan de control total” de esta fuerza mediante el cual se evaluaría la labor de los Comisarios que serían designados al frente de las Comisarías de la Ciudad de Buenos Aires sobre la base de un “mapa del delito” en el que se identificarían los hechos cometidos en cada jurisdicción.¹⁹ En julio, el gobierno presentó públicamente un programa de 39 puntos en el que estableció los ejes de la estrategia de seguridad que seguiría la fuerza en la Ciudad de Buenos Aires.²⁰

A tono con esta impronta, en octubre, Kirchner echó del cargo al Jefe de la Policía Federal Argentina, Comisario General Roberto Giacomino, cuando se comprobó que él y un grupo de jefes policiales responsables de la gestión presupuestaria de la institución efectuaron, a comienzos de mayo, diversas contrataciones, compras directas y licitaciones en favor de distintas personas y empresas vinculadas al propio Giacomino y a un familiar directo, gerente de una de las empresas contratadas fraudulentamente, todo ello para llevar a cabo la informatización de la obra social de la fuerza y de su hospital.²¹

A los pocos días, el gobierno creó en la esfera del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos el “Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (PAC)” con el fin de llevar a cabo el control institucional de la totalidad de las compras, contrataciones y decisiones administrativas relativas a la ejecución del gasto de las fuerzas policiales y de seguridad federales así como del Servicio Penitenciario Federal.²²

Era la primera vez desde la instauración democrática de 1983 que el gobierno nacional intervenía de manera directa en la conducción político-institucional de la Policía Federal Argentina, echaba a su jefe por un hecho de corrupción y asumía la ejecución presupuestaria de la institución policial federal más grande y relevante de Argentina.

En mayo de 2004, como resultado del análisis de los legajos personales, el gobierno anunció el desplazamiento de 107 altos oficiales de la Policía Federal Argentina. El grueso de los desplazados estaban sumariados por faltas graves o imputados judicialmente de delitos vinculados con el desempeño de sus funciones, mientras que otros habían cumplido el tiempo de antigüedad necesario para el retiro.²³ Entre ellos figuraban tres Comisarios Inspectores, cuatro Comisarios y seis Subcomisarios que unos días antes habían sido procesados judicialmente por armar procedimientos policiales fraguados contra personas inocentes a los efectos de mostrar “eficacia policial” en el control del delito.²⁴

Se trató de la “purga” policial más importante de la gestión kirchnerista, en cuyo marco se produjo el descabezamiento casi completo de la cúpula de la institución. Entre oficiales y suboficiales, eran más de 550 los policías federales que habían sido dados de baja, pasados a retiro o puestos en disponibilidad durante el primer año del gobierno kirchnerista.²⁵

Al tiempo, Kirchner fue elocuente en la ratificación de los lineamientos de “saneamiento” institucional que siguió desde el comienzo de su mandato presidencial con respecto a las policías, y, en especial, a la Policía Federal Argentina.

[...] Vengo a reafirmar mi convicción de cambiar este país; vengo a reafirmar mi convicción de eliminar la corrupción con toda la fuerza necesaria, con toda la claridad. Porque pareciera ser que algunos están dispuestos a permitir una supuesta eficiencia en la seguridad con corrupción. No sirve la eficacia con corrupción. Nosotros queremos fuerzas de seguridad y fuerzas policiales que sean eficientes y no corruptas. Y bajo ningún aspecto un integrante de las fuerzas de seguridad o policiales puede generar o puede ser parte de lobbies que tiendan a su permanencia, cuando han tenido actitudes que han estado fuera de la legalidad y fuera del marco en el cual se tenían que mover. Vamos a ser inflexibles; tenemos que cambiar; tenemos que ayudar a que la gente recupere la

seguridad en su policía. Tienen que tener legajos limpios; la gente tiene que mirar a sus fuerzas de seguridad y estar absolutamente tranquila de que está bien custodiada, de que tenemos aquellos que mejor conducta tienen, que más probidad tienen y realmente marcan el respeto que ese lugar merece. Esto es central y fundamental, pero no solamente para las fuerzas de seguridad sino para todos los argentinos, en todas las áreas.²⁶

Entretanto, el secuestro y asesinato en marzo de 2004 de Axel Damián Blumberg, un joven de 21 años estudiante de ingeniería y que pertenecía a una familia de clase media alta de la zona norte del Gran Buenos Aires,²⁷ sensibilizó a la población y dio lugar a un repudio social generalizado a las acciones de las autoridades gubernamentales responsables de las políticas de seguridad tanto a nivel nacional como provincial. El reclamo vehemente de justicia de parte de su padre, Juan Carlos Blumberg, motivó la creciente movilización de vastos sectores medios urbanos que reclamaron una actitud más activa del gobierno ante la “inseguridad”. En este contexto, el 1 de abril de 2004, se congregaron en la Plaza de los Dos Congresos, en pleno centro de la Ciudad de Buenos Aires, unas 150.000 personas que, bajo la conducción de Blumberg, demandaron al gobierno nacional y, en particular, al provincial que lleve a cabo medidas y políticas integrales y eficientes frente a la ola de violencia delictiva que se había desatado desde hacía meses en el Gran Buenos Aires. Se trató de una de las mayores concentraciones populares desde la instauración democrática y la primera jornada masiva en torno de temas vinculados a la seguridad.²⁸

El gobierno kirchnerista reaccionó rápidamente y el 19 de abril anunció en la Casa de Gobierno el “Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007” compuesto por un conjunto de medidas y acciones inscritas en la esfera de justicia y seguridad a ser llevadas a cabo durante los tres años restantes del mandato oficial. En materia de seguridad, se trató de un plan básicamente asentado en una serie de reformas institucionales de amplia envergadura. En esa ocasión, Kirchner destacó que “la solución de nuestros problemas profundos no puede encontrarse en las viejas y repetidas recetas” sino que se debía tener “la audacia de abocarnos a la concreción de la transformación que nuestra situación reclama”.²⁹

En materia de seguridad, el plan del gobierno propuso la creación de una nueva institución policial denominada “Agencia Federal de Investigacio-

nes y Seguridad Interior”. Ésta debía ser un organismo autárquico dirigido por un Director Nacional dependiente del Secretario de Seguridad Interior y estaría inicialmente compuesta por unos 6.000 integrantes a ser incorporados durante el año 2005. También llamaría a concurso para incorporar a mil investigadores que integrarían la dotación del organismo. Tendría funciones en materia de investigaciones sobre el crimen organizado y en lo relativo al mantenimiento del orden público, todo ello en el orden federal. En lo atinente a investigaciones, agruparía y coordinaría “todas las áreas de investigaciones de las fuerzas federales sobre el crimen organizado” y articularía su labor con “sentido federal con todas las fuerzas provinciales del país”. Para ello, administraría un “nodo informático central conectado en red” y elaboraría un “mapa delictivo referido a secuestros extorsivos y bandas delictivas en general, con especial énfasis en narcotráfico, tráfico de armas, desarmaderos, contrabando y lavado de dinero”. En lo referido a seguridad interior, se conformaría en su seno un “Cuerpo Nacional de Paz” integrado por cinco mil uniformados seleccionados de entre el personal de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina. Este cuerpo actuaría como “asistencia federal y policía de seguridad en las zonas más críticas, cuando su presencia sea requerida en el marco de la Ley de Seguridad Interior”, para lo cual se debía establecer un conjunto de “contratos de seguridad entre la jurisdicción nacional y las provincias y los municipios”, priorizando “el rol de los gobiernos locales y municipales y la participación comunitaria”.³⁰

Por su parte, en el plan, se postulaba un conjunto de cambios significativos en materia policial. En primer lugar, se proponía la “unificación de criterios de control anticorrupción e integridad en todas las fuerzas de seguridad del país” mediante la creación, en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior, de un “Monitor Civil de la Seguridad” con el fin de supervisar el área de asuntos internos de la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y el Servicio Penitenciario Federal y de auditar los procedimientos con la participación de entidades sociales, todo ello para “evitar y sancionar irregularidades en las fuerzas”. En segundo término, se planteaba “modificaciones en las carreras y administración de las fuerzas de seguridad” mediante una serie de medidas novedosas y

profundamente innovadoras, tales como la “apertura de las Juntas de Calificaciones y Promociones” de cada una de esas instituciones al “monitoreo externo de universidades y organizaciones no gubernamentales, para garantizar la máxima transparencia en el ascenso y promoción del personal”; y la “convocatoria abierta para incorporar por concurso público de antecedentes y oposición a Comisarios, Subcomisarios e Inspectores civiles en las fuerzas de seguridad” entre “profesionales de disciplinas afines” cuya incorporación definitiva requeriría de la “aprobación de un curso intensivo de formación específica”. Y, en tercer lugar, se proyectaba la unificación de “la gestión administrativa de las cuatro fuerzas de seguridad profundizando la reforma iniciada con la creación del Programa de Administración Civil”.³¹

Finalmente, el plan contemplaba la elaboración de un “mapa nacional del delito” mediante la extensión a nivel nacional del “Sistema Unificado de Registros Criminales (SURC)”, que ya funcionaba en la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos de conformar “una única red informática” que vincule “a todas las fuerzas de seguridad y a todo el sistema judicial criminal nacional y provincial” a fin de sistematizar y analizar la información criminal provista por estas instancias. Dicha propuesta apuntaba a permitir “el despliegue de efectivos [policiales] en función de la evolución del crimen” así como a constituir una “herramienta central” para la Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior sobre la problemática del crimen organizado. Para todo ello, el gobierno proponía una inversión de \$ 4 millones y un plazo de ejecución de 12 meses.³²

En este sentido, la propuesta gubernamental era integral y suponía un conjunto de cambios profundos en el sistema policial federal asentados en la creación y puesta en funcionamiento de una nueva agencia policial; la reestructuración orgánica y funcional de las policías y fuerzas de seguridad existentes; la conformación de dispositivos externos de control funcional de las policías y fuerzas de seguridad federales; y el traspaso de la administración de estas instituciones a la esfera civil. Desde la instauración democrática, nunca se había planteado una reforma institucional de semejante envergadura asentada en una firme reivindicación de la conducción civil de la seguridad pública y los asuntos policiales.

En octubre de 2004, luego de una crisis en el gabinete, el gobierno dispuso la transferencia de la Secretaría de Seguridad Interior y de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales desde el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos hacia la órbita del Ministerio del Interior y colocó al titular de esta cartera, Anibal Fernández, a cargo de la dirección política de la seguridad en Argentina. Fernández, a contramarcha de la orientación oficial seguida hasta entonces, era un dirigente inclinado a privilegiar la intervención policial en la gestión de los asuntos de la seguridad pública. En ese momento, se inició el giro conservador del kirchnerismo. Con ello, se abandonó el conjunto de iniciativas reformistas anunciadas en esos meses y se inició un proceso institucional de paulatina delegación del gobierno de los asuntos de seguridad pública a las policías, garantizándoles un amplio margen de autonomía para ello así como para conducir sus propias organizaciones sin ningún tipo de injerencia política. Esta nueva tendencia fue particularmente visible con la que pasó a ser la principal policía del gobierno, esto es, la Policía Federal Argentina.³³

NUEVA POLICÍA, VIEJOS VICIOS (2005-2009)

En febrero de 2005, el Presidente Kirchner decidió, a través del Decreto 145/05, transferir orgánica y funcionalmente a la Policía Aeronáutica Nacional (PAN),³⁴ dependiente de la Fuerza Aérea Argentina, desde el ámbito del Ministerio de Defensa a la esfera del Ministerio del Interior, constituyendo la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) e incorporándola al sistema de seguridad interior establecido en la Ley 24.059 de Seguridad Interior. Asimismo, mediante aquel decreto, ordenó la “Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria” a través de la designación de un funcionario civil a los efectos de que ejerza las competencias, facultades y atribuciones propias del Director Nacional de la Policía Aeronáutica Nacional y efectúe y/o proponga las reestructuraciones que considere pertinentes a los fines de proceder a la normalización del funcionamiento de la citada institución.³⁵

Esta decisión se tomó como derivación del denominado “caso Southern Winds”³⁶ que por entonces tuvo una notoria gravitación pública y que puso en tela de juicio las labores de seguridad aeroportuaria que venía desempeñando la Fuerza Aérea mediante la Policía Aeronáutica Nacional. La

respuesta institucional del gobierno consistió en la creación de una nueva policía altamente especializada que fuera diseñada, organizada, puesta en funcionamiento y conducida por un grupo de expertos en seguridad que no eran policías, sino que provenían mayoritariamente del medio académico y que sustentaban visiones políticas de centro-izquierda.

A partir de entonces, la Intervención Civil de la Policía de Seguridad Aeroportuaria ha llevado adelante un proceso institucional novedoso. Por un lado, estableció nuevos parámetros doctrinales, organizacionales y funcionales que la diferenciaban significativamente del resto de las policías y fuerzas de seguridad existentes en el ámbito federal. Y, por otro lado, de acuerdo con ese modelo policial, constituyó la primera experiencia institucional de una policía con mando civil, es decir, con una estructura de dirección superior y administración general conducida por funcionarios especializados en asuntos de seguridad pública pero sin estado policial.³⁷ El 31 de mayo de 2006, el Congreso Nacional sancionó por unanimidad en ambas cámaras la Ley 26.102 de Seguridad Aeroportuaria a través de la cual se convalidó la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, convirtiéndola en la primera institución policial creada en democracia en toda la historia institucional argentina.

A lo largo de toda la Intervención,³⁸ las autoridades superiores del gobierno nacional apoyaron con altibajos y vaivenes el desarrollo del proceso de reforma institucional. Durante el primer año, ese apoyo derivó básicamente de la consideración de que la gestión era eficaz en el sentido de que había conseguido neutralizar la crisis y el conflicto originado en febrero de 2005 y que había logrado estabilizar la situación institucional sin que se volvieran a producir sucesos o dificultades que repercutieran negativamente sobre el gobierno. Sin embargo, la conformación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria como una institución policial asentada en parámetros originales así como el desempeño de la misma en materia de control de los delitos en el ámbito aeroportuario no fueron objeto de atención e interés privilegiado por parte de aquellas autoridades. Lo que primó fue la indiferencia y el desentendimiento acerca de dichos procesos.

Las restricciones presupuestarias por las que atravesó la Policía de Seguridad Aeroportuaria entre los años 2005 y 2009 fueron severas. Desde sus

inicios, para la Intervención, esta nueva institución “no contaba con una infraestructura policial adecuada para desarrollar eficientemente las labores preventivas y conjurativas propias de la seguridad aeroportuaria”. En efecto, “el carácter vetusto de la infraestructura policial de la policía de Seguridad Aeroportuaria y la escasez de medios adecuados a la labor policial programada” hacía indispensable “una rápida reestructuración infraestructural”.³⁹ Pese a ello, durante los tres primeros años de la gestión no se asignaron gastos para afrontar inversiones relativas a infraestructura edilicia, comunicacional, informática, de movilidad y de equipamiento policial, dando cuenta de la desatención gubernamental al proceso de cambio encarado por la Intervención. En 2008, la situación presupuestaria de la Policía de Seguridad Aeroportuaria cambió sustancialmente y ello se inscribió en la superación de las diferencias y atritos políticos e institucionales que signaron desde 2005 la relación entre el Interventor y el ministro del ramo, Aníbal Fernández.⁴⁰

Sin embargo, la institución nunca fue beneficiaria de la inversión pública necesaria en materia infraestructural a tono con el diseño organizacional hecho por la Intervención. Para el gobierno nacional, la Intervención sólo fue útil para garantizar que los conflictos existentes en los aeropuertos no escalaran a una situación de crisis política. Y para ello, no hacía falta una atención presupuestaria ni un nivel de inversión infraestructural como el reclamado —infructuosamente— por el equipo de la Intervención.⁴¹

Por su parte, las dilaciones, demoras y obstáculos administrativos e institucionales generados por otras instancias de gobierno en el proceso de normalización de la Policía de Seguridad Aeroportuaria obstruyeron severamente la depuración de la institución y el re-encasillamiento del personal policial heredado de la vieja policía, el que recién se pudo concretar en diciembre de 2009. Ello también fue una expresión elocuente de la indiferencia gubernamental al proceso de conformación de esta nueva policía.⁴²

En ese mismo sentido se inscribieron los embates y acciones desestabilizantes llevadas a cabo por notorias autoridades y/o altos funcionarios del gobierno estrechamente vinculados al círculo más cerrado e íntimo del kirchnerismo cuando la institución llevó a cabo procedimientos policiales que apuntaban a desarticular redes criminales con protección policial y/o judicial o con conexión política directa o indirecta.

El sábado 2 de junio de 2007, personal de seguridad compleja de la Policía de Seguridad Aeroportuaria incautó 100 Kg. de cocaína y detuvo en la ciudad de Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz, a dos venezolanos, dos colombianos y un holandés que integraban una organización internacional dedicada al narcotráfico. Al día siguiente, se produjeron cinco allanamientos en la Capital Federal y se detuvieron a un español y a un argentino. Estos procedimientos fueron el corolario de una investigación dirigida por el Juez Federal de Bariloche, Leónidas Moldes, e iniciada en diciembre de 2006, y que insumió, entre otras labores, 3.500 horas de escuchas telefónicas. La banda adquiría la cocaína en Perú y Colombia, la trasladaba hasta Argentina y en un laboratorio ubicado en el centro de la Ciudad de Buenos Aires le daban una consistencia gomosa y grisácea a los efectos de ocultarla y enviarla a Europa.⁴³ El sigilo de la labor investigativa y del procedimiento llevado a cabo por la Policía de Seguridad Aeroportuaria en el terruño de origen de Kirchner no fue apreciado positivamente por las autoridades nacionales.⁴⁴

Durante la madrugada del 4 de agosto de ese mismo año, la agente de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, María de Luján Telpuk llevó a cabo en la Terminal Sur del Aeroparque Metropolitano un procedimiento de inspección de las maletas de los pasajeros de un vuelo de aviación general procedente de Caracas. La comitiva de ese vuelo estaba compuesta por funcionarios del gobierno argentino, entre los cuales se encontraban Claudio Uberti, titular del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCoVI) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y encargado de coordinar y supervisar los negocios de esa cartera con Venezuela, así como también Exequiel Espinosa, Director de la Empresa de Energía SA. También viajaban funcionarios y empresarios venezolanos. Telpuk detectó en la maleta del empresario venezolano Guido Alejandro Antonini Wilson una suma considerable de dinero que se intentaba ingresar al país sin declarar. Se llevó a cabo un procedimiento junto con funcionarios de aduana por lo que se consideró una “infracción al régimen de equipaje”. En el conteo del dinero se constató la existencia de U\$S 790.550, que quedaron secuestrados judicialmente. La cercanía de Uberti al núcleo gobernante generó una crisis institucional de amplia envergadura.⁴⁵

Por su parte, el 19 de setiembre de ese mismo año, personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria detuvo en la terminal de pasajes del Aeropuerto de Ezeiza a nueve funcionarios aduaneros, a un empleado civil y a un agente de la misma institución, por recibir coimas de un grupo de pasajeros que llegaban de Malasia a fin de eximirlos de pagar los correspondientes impuestos por importar productos y mercancías que pretendían ingresar al país. En el procedimiento, personalmente dirigido por el Juez Federal de Lomas de Zamora, Carlos Santa Marina, se encontró a los imputados US\$ 8.852, \$ 8.935, € 215 y \$ Australianos 20. Las imágenes de las cámaras del CCTV que fueron incorporadas a la causa judicial mostraban “a los funcionarios mandar al pasajero al baño para que ponga los billetes dentro del pasaporte y luego la forma en que el aduanero mete el pasaporte en un cajón sin motivo alguno, luego lo saca, y obviamente en esa maniobra deja dentro del cajón los dólares de la coima”. El magistrado, luego de tomarles declaración indagatoria, procesó a los imputados por el delito de exacciones ilegales.⁴⁶ Al día siguiente, Ricardo Etchegaray, titular de la Dirección General de Aduanas y funcionario estrechamente allegado a un sector del gobierno, negó enfáticamente las acusaciones contra sus empleados y los defendió diciendo que las detenciones respondían a una “puja interna” con la Policía de Seguridad Aeroportuaria.⁴⁷

Estos hechos pusieron en evidencia dos cuestiones fundamentales para la Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. En primer lugar, pudo demostrar que los asuntos de la seguridad y, en particular, los referidos a la policía podían ser abordados, tratados y gestionados eficiente y eficazmente por un grupo político-institucional conformado predominantemente por funcionarios civiles y, en este caso particular, dirigido por un académico de centro-izquierda. Ello indicó que los civiles también podían crear y conducir policías. En segundo término, se consiguió poner en funcionamiento una nueva policía con capacidades tangibles para desarrollar estrategias eficaces de control de los delitos en el ámbito aeroportuario, rompiendo el mito de que los sectores progresistas o de centro-izquierda sólo eran capaces de afrontar estos asuntos desde una perspectiva garantista indiferente a la problemática criminal.

Sin embargo, pese a estos logros evidentes, la conformación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria no estuvo orientada a poner en marcha una policía que sirviera como modelo para un eventual proceso de reforma y modernización policial que busque lograr mayores niveles de eficacia en el control de los delitos. Al gobierno sólo le interesó acallar el conflicto que dio origen a la creación de la misma, lo que hizo que el Interventor renunciara al cargo en noviembre de 2009, quedando trunco el proceso de cambio iniciado en 2005.

PROGRESISMO COSMÉTICO (2010-2012)

A fines de 2010, se produjeron algunos acontecimientos de significativa relevancia pública que no sólo pusieron en evidencia ciertos aspectos de la modalidad de gestión política de la seguridad asentada en la policialización de la gobernabilidad del sector sino que, además, determinaron su inviabilidad política, según la interpretación de la propia Presidenta Cristina Fernández.

El 20 de octubre, el joven militante del Partido Obrero, Mariano Ferreyra, fue asesinado con un disparo de arma de fuego efectuado desde un grupo de integrantes del sindicato “Unión Ferroviaria” quienes, asistidos por barra-bravas contratadas para la ocasión, agredieron a un conjunto de empleados tercerizados y militantes de izquierda pertenecientes al Partido Obrero y al Movimiento Teresa Rodríguez que reclamaban a favor de la estabilización de los primeros. La Policía Federal Argentina, en clara connivencia con los agresores, “liberó la zona” para permitir el ataque del grupo para-sindical ya que, “estando presentes en el desarrollo de los acontecimientos, [los policías actuantes] omitieron prevenir la violencia de terceros, intervenir e incluso aprehender a los responsables luego de sucedidos los hechos”. Asimismo, “se han mostrado renuentes a colaborar con la investigación, si es que no dispuestos a retacear pruebas”, tal como quedó comprobado durante la investigación judicial posterior.⁴⁸

Por su parte, el 3 de diciembre, más de dos centenares de personas —muchos nucleados en grupos familiares— ocuparon pacíficamente algunas hectáreas del Parque Indoamericano ubicado en Villa Soldati, al sudoeste de la Ciudad de Buenos Aires, reclamando a las autoridades el acceso a

viviendas. Estas personas, que habitaban precariamente algunas casas y terrenos ubicados en villas de emergencia y asentamientos de las barriadas lindantes al parque, efectuaron esos reclamos debido al aumento de los alquileres en esos. Tres días más tarde, la autoridad judicial interviniente ordenó el desalojo del predio, durante el cual efectivos de la Policía Federal Argentina y de la Policía Metropolitana, dependiente del gobierno local, convergieron al lugar y emprendieron una feroz represión sobre los ocupantes, en cuyo marco se produjeron los asesinatos de Rosemary Chura Puña, boliviana, de 28 años, y de Bernardo Salgueiro, paraguayo, de 24 años de edad. La Policía Federal Argentina, intentando encubrir los asesinatos policiales, le indicó al gobierno que los asesinatos fueron resultado del enfrentamiento producido entre diferentes grupos de ocupantes.⁴⁹

Estos hechos persuadieron a Cristina Fernández de la necesidad de abandonar la impronta delegativa y policialista que había tenido la política de seguridad desarrollada durante el último lustro. En consecuencia, el 10 de diciembre, la mandataria anunció la creación del Ministerio de Seguridad y designó al frente del mismo a Nilda Garré. Ella manifestó claramente la necesidad de revertir la tendencia tradicional asentada en la policialización de la gestión de la seguridad pública⁵⁰ e inauguró una interpretación de las problemáticas de la seguridad mucho más integral y no determinada por la labor policial.

[...] La seguridad ciudadana no es una condición que se garantice sólo ni principalmente con medidas represivas de corte policial. Aún cuando en muchos casos estas medidas sean efectivamente indispensables, reducir la política de seguridad a la acción policial de disuasión o conjuración del crimen es limitarse a lidiar solo con la expresión del problema y no con sus causas determinantes. Y en la medida en que éstas no se encaren, la sociedad en la que vivimos seguirá generando oportunidades para delinquir y personas dispuestas a aprovecharlas. En este sentido, sostenemos que atacar de frente el problema de la inseguridad implica también desarrollar iniciativas en el campo de la educación, del trabajo y, fundamentalmente, de la redistribución de la riqueza socialmente generada. En los debates acerca de la relación entre pobreza y delito, que muchas veces tienden a estigmatizar a los sectores populares, generalmente se soslaya el hecho de que existe una correlación mucho mayor entre aumento del delito y aumento de la desigualdad; que la que se

registra entre delito y pobreza. Las estadísticas sobre la evolución de estas dos variables a lo largo de los últimos 30 años no dejan lugar a dudas sobre el hecho de que el aumento de la desigualdad entre las personas y el aumento del delito están íntimamente vinculados. Esto no implica que la relación entre ambas variables sea directamente causal o que no esté mediada por otros factores contextuales, pero sí significa que es un tema del que debemos hacernos cargo quienes tengamos la responsabilidad de crear una sociedad más segura. Lo anterior tampoco implica negar la existencia de un crimen organizado que subsiste y prolifera más allá de las condiciones económicas y del bienestar de la población, pero sí significa que será necesario desarrollar estrategias diferenciadas para enfrentarlo y para lograr que los habitantes de nuestro país no se sientan seducidos por los beneficios que estas organizaciones les prometen frente a un Estado que en el pasado no supo garantizar oportunidades ni bienestar.⁵¹

Pero lo más significativo e innovador de la nueva gestión ministerial estuvo dado por la manifiesta reivindicación del “gobierno político de la seguridad pública” y del fin del predominio policial en la gestión de estos asuntos y en la conducción autónoma de sus propias organizaciones.

[...] Es necesario consolidar el gobierno político de la seguridad. Durante muchos años, la definición de las estrategias para combatir tanto el delito urbano como el crimen organizado fue delegada cómodamente por las dirigencias políticas en las fuerzas de seguridad. Esto implicó que las directivas, las tácticas y los métodos para garantizar la seguridad ciudadana fueran definidos de manera autónoma por organismos que debían haber sido herramientas en la ejecución de una política y no sus órganos rectores. Como correlato de lo anterior, los indicadores para evaluar el desempeño de las fuerzas y los mecanismos para analizar su eficacia, eficiencia y transparencia fueron definidos y gestionados por los propios cuerpos que debían ser monitoreados. El resultado de esto fue la proliferación de lógicas corporativas más preocupadas por la autoconservación que por la implementación de una política de seguridad consistente en el tiempo. Esto se vio agravado por el hecho de que cada fuerza definió su propia estrategia aislada no sólo de las áreas pertinentes de gobierno sino también de las otras fuerzas, lo que multiplicó la fragmentación y falta de consistencia de las políticas.⁵²

En este marco, todo hacía presumir que Garré encararía una gestión de corte netamente reformista en materia de seguridad y, en particular, en

materia policial. Los lineamientos estructurales de esa agenda reformista eran claros y fueron explicitados en numerosas ocasiones por la propia ministra: la construcción de un dispositivo consolidado y eficaz de conducción político-institucional del sistema de seguridad pública y, especialmente, de dirección y administración policial, sobre la base del fortalecimiento del Ministerio de Seguridad recién creado, así como la reforma doctrinal, orgánica y funcional de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad federales.

Una clara expresión de la disposición gubernamental a efectivizar la conducción política de las policías y fuerzas de seguridad federales se pudo apreciar cuando la Presidenta Fernández ordenó, mediante el Decreto 864/11 de fines de junio, el “Operativo Unidad Cinturón Sur” en cuyo marco se dispuso que un conjunto de unidades operacionales de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina desplazarían a los efectivos de la Policía Federal Argentina de dos regiones de la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos de que las primeras ejerzan “las funciones de policía de seguridad y las tareas de prevención e investigación de los delitos” de las zonas asignadas, respectivamente. El día 4 de julio, unos 2.500 efectivos de aquellas fuerzas de seguridad quedaron a cargo del patrullaje y de la investigación del narcotráfico en siete barrios del sur de la Ciudad de Buenos Aires. En total, serían 2.500 gendarmes y prefectos los que remplazarían al personal de la Policía Federal.⁵³ Si bien se indicó que el operativo de referencia apuntaba a “optimizar” la seguridad de la ciudad mediante el refuerzo operativo de estas fuerzas de seguridad, en verdad, se decidió el reemplazo de los efectivos de la Policía Federal Argentina porque sobre ellos pesaba la sospecha de que protegían actividades ilegales expandidas en esas zonas, en particular, las extendidas redes de narcotráfico.⁵⁴ Era la primera vez desde la instauración democrática que otras fuerzas de seguridad reemplazaban a la Policía Federal Argentina en sus labores básicas dentro de la Capital Federal.

En este marco, entre diciembre de 2010 y mediados de 2012, Garré llevó a cabo un conjunto de medidas, resoluciones y disposiciones orientadas a asumir las responsabilidades de conducción y control sobre las policías y fuerzas de seguridad federales⁵⁵ pero, en verdad, el grueso de esas iniciativas resultaron acotadas o limitadas con relación a los objetivos discursivos

trazados por la propia gestión. Ello también se pudo apreciar en diferentes aspectos que dieron cuenta de los vacíos y limitaciones de una gestión que se perfiló como reformista.

En primer término, no se profundizó el necesario fortalecimiento del dispositivo institucional del Ministerio de Seguridad a tono con las sucesivas declamaciones ministeriales a favor del gobierno civil de la seguridad y de las policías. No se dieron los pasos fundamentales para conformar un núcleo muy activo de funcionarios civiles —de escala alta y media— con amplia capacidad de gestión sobre las problemáticas de la seguridad y sobre las instituciones policiales, sin el cual la proclamación del gobierno político de la seguridad se convierte en una ficción. Las iniciativas desarrolladas por los funcionarios ministeriales se limitaron al establecimiento de procedimientos de supervisión y control de ciertos aspectos institucionales fundamentales de las policías pero sin introducir cambios orgánicos en las mismas y contando con un equipo político timorato y limitadamente capacitado en la gestión institucional de cambios complejos.

En este marco, una de las vacantes institucionales más notables ha sido la falta de voluntad ministerial para conformar un “Observatorio Nacional del Delito y la Violencia” destinado a producir información, conocimientos y diagnósticos sobre la problemática criminal y de violencias para la elaboración de políticas de seguridad ciudadana eficientes y democráticas.⁵⁶ Con ello, se perpetuó una modalidad de gestión exclusivamente asentada en “el saber empírico policial” y una vacante de conocimiento en la materia que condujo a que “el único parámetros de buena o mala gestión de seguridad pareciera ser la disminución y el aumento de la violencia y el delito en determinados períodos de tiempo”. De todos modos, dado que “la calidad y la confiabilidad de los datos [criminológicos] son limitadas y que su lógica de recolección está orientada más hacia la confección de informes administrativos (que tácticos o estratégicos para producir respuestas) y por tipos penales (más que por problemas delictivos específicos)”, el aumento o disminución de los delitos “no pareciera ser indicadores fiables de las situaciones de la seguridad ni del desempeño institucional”. En este contexto, ha predominado el “uso de la información estadística como un recurso casi exclusivo de los jefes policiales y ministro responsable del tema”.⁵⁷

A tono con ello, tampoco se avanzó en la posibilidad de articular un amplio acuerdo de seguridad democrática con los actores políticos-partidarios y sociales —organizaciones no-gubernamentales, organismos de derechos humanos, sindicatos y centros académicos y universitarios, entre otros—, orientado a constituir una instancia de consulta, asistencia y apoyo a las políticas e intervenciones en materia de seguridad y, en particular, a las necesarias reformas institucionales a tono con el discurso ministerial y que mayoritariamente superarían el calendario político de un mandato gubernamental.

En segundo lugar, como una consecuencia inevitable de lo anterior, no se diseñó y formuló una estrategia amplia de reforma y modernización de las policías y fuerzas de seguridad federales en lo concerniente a sus funciones; estructuras orgánicas; dispositivos de dirección superior y administración general; sistemas operacionales; principios básicos de actuación; sistemas de formación y capacitación y estructuras de control interno de carácter externo, en vista de conformarlas como instituciones públicas fundamentalmente especializadas en el control de los delitos. El conjunto de resoluciones dispuestas por las autoridades ministeriales en materia de designación y ascensos policiales; formación y capacitación policial; supervisión de las áreas y dependencias de control de asuntos internos; y otros aspectos institucionales vinculados con las policías ni siquiera se tradujeron en cambios normativos e institucionales atinentes a las bases doctrinarias y a las estructuras organizacionales y funcionales de las instituciones policiales federales. En este sentido, hasta mediados de 2012, no se había avanzado en la formulación de una estrategia de reforma integral de las normas orgánicas de las policías y fuerzas de seguridad federales, las que, salvo la Policía de Seguridad Aeroportuaria, cuentan con bases legales y reglamentarias que datan de épocas dictatoriales y que son sustancialmente contrarias a la gestión democrática de la seguridad y, en particular, a la conducción política de las mismas.⁵⁸

La expresión más significativa de la indisposición ministerial a la reestructuración policial estuvo dada por el abierto aval y la intervención directa de las autoridades de la cartera en el proceso de contra-reforma en la Policía de Seguridad Aeroportuaria, única institución policial federal

asentada en bases normativas e institucionales democráticas. Dan cuenta de ello la exaltación de las actividades protocolares por encima de la profundización del proceso reformista iniciado en 2005; la desatención de las cuestiones operacionales y la consecuente caída de desempeño en la identificación y desarticulación de grupos criminales que operan a través de las terminales aeroportuarias; la imposición de nuevas funciones ajenas a la seguridad aeroportuaria y de cumplimiento imposible por parte de la estructura operacional de la fuerza; y las disputas cupulares en materia de dirección orgánica, entre otras deficiencias. No obstante, lo más relevante de la contra-reforma en ciernes estuvo dado por el paulatino desguace de la Dirección de Control Policial encargada de las auditorías, investigaciones y denuncias de las irregularidades e infracciones cometidas por parte del personal policial de dicha institución policial.⁵⁹

Pese al carácter civil de la conducción superior de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y de que el grueso de los miembros de esa conducción formaron parte del equipo de gestión de la Intervención civil que la creó y puso en funcionamiento por instrucción de Néstor Kirchner, las resistencias institucionales interpuestas por parte de esos funcionarios de conducción a la labor de control e investigación del mencionado organismo de control externo fue constante. La “reticencia” y la “omisión” de parte de esos funcionarios en la comunicación al organismo de control de hechos que podrían constituir infracciones o que directamente implicaban delitos o faltas graves se conjugó con la “demora en los requerimientos” o el retaceo permanente de la información solicitada por dicho órgano y hasta la negativa a notificar las disposiciones del mismo a los oficiales destinatarios de las mismas.

En verdad, el desguace del órgano de control externo equipara a la Policía de Seguridad Aeroportuaria al resto de las policías y fuerzas de seguridad federales y pone en evidencia la indisposición ministerial en conformar un sistema de control externo para la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, las que, pese al discurso reformista de Garré, aún hoy mantienen dispositivos de control de “asuntos internos” heredados de épocas dictatoriales.

En suma, el declamacionismo exorbitante y meramente simbólico en favor de la conducción política de la seguridad y las policías; la aprobación

de resoluciones con poca incidencia o gravitación sobre las modalidades de desarrollo institucional de las policías y, particularmente, sobre sus prácticas históricas; la habilitación soterrada de la intervención de personal de inteligencia militar en labores de seguridad interior; el desarrollo de operativos policiales asentados en el mero control territorial y poblacional en barriadas pobres; la existencia de una estructura de gestión ministerial débil y atravesada por conflictos internos muy profundos; la ausencia de estrategias de reformas institucionales de las policías y fuerzas de seguridad federales; la falta de un sistema integral de gestión de la información criminal; y el debilitamiento del único dispositivo de control externo de la única policía federal creada en democracia y durante la primera gestión presidencial kirchnerista, dan cuenta, en verdad, de una gestión signada por una suerte de progresismo cosmético que la equipara con la administración conservadora anterior.

A casi tres década de la instauración de la democracia en la Argentina, el gobierno político de la seguridad y la reforma institucional de las policías y fuerzas de seguridad federales constituyen tareas institucionales pendientes. Y quizás lo sean porque implica un cambio mucho más amplio y complejo que la reforma del sector seguridad y, en su marco, la reestructuración doctrinaria, organizacional y funcional de las instituciones policiales. Por cierto, reformar la seguridad y las policías supone reformar la política o, más precisamente, reestructurar las modalidades tradicionales de gestión de los conflictos y de vinculación establecidas entre la clase política y, más específicamente, las autoridades gubernamentales, por un lado, y la institución policial, por el otro.⁶⁰

NOTAS

1. Zaffaroni sostiene que la “*criminalización secundaria*” es “*la acción punitiva ejercida sobre personas concretas, que tiene lugar cuando las agencias policiales detectan a una persona, a la que se atribuye la realización de cierto acto criminalizado primariamente, la investiga, en algunos casos la priva de su libertad ambulatoria, la somete a la agencia judicial, ésta legitima lo actuado, admite un proceso (o sea, el avance de una serie de actos secretos o públicos para establecer si realmente ha realizado esa acción), se discute públicamente si la ha realizado y, en caso afirmativo, admite la imposición de una pena de cierta magnitud que, cuando es privativa de la libertad ambulatoria de la persona, es ejecutada por una agencia*

penitenciaria (prisionización)” (en: Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho penal. Parte General*, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 7).

2. *Ibid.*, p. 7.

3. *Ibid.*, p. 9.

4. Al respecto, véase: Massoni, José, *Estado de la corrupción en la Argentina y en el mundo 1990-2011*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2011. Véase también: Simonetti, José, *Ilegalidad del poder, crimen, política, economía y exclusión*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2010.

5. Simonetti, José, *Ilegalidad del poder...*, op.cit., pp. 1 y 2.

6. Virgolini, Julio, *La razón ausente. Ensayos sobre criminología y crítica política*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2005, p. 173.

7. Para una conceptualización de “*Estado paralelo*”, véase: Briscoe, Iván, *La proliferación del “Estado paralelo”*, Frida, Madrid, Documento de Trabajo n.º 71, octubre de 2008. Por otra parte, he desarrollado una sistematización conceptual de la *regulación policial del delito* en Argentina en: Sain, Marcelo Fabián, “La policía, socio y árbitro de los negocios criminales”, revista *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Año XI, n.º 133, julio de 2010.

8. Al respecto y apenas en referencia a los últimos años, véase: Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2008*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2008, cap. 2; Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2009*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2009, caps. 2 y 3; Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2010*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2010, cap. 3; y Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2011*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2011, caps. 2, 3 y 4. Véase también: Pita, María Victoria, *Formas de morir y formas de vivir. El activismo contra la violencia policial*, Editores del Puerto, CELS, Buenos Aires, 2010.

9. Míguez, Daniel, *Los pibes chorros. Estigma y marginación*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004. Véase también: Míguez, Daniel, “Rostros del desorden. Fragmentación social y la nueva cultura delictiva en sectores juveniles”, y Kessler, Gabriel, “Entre fronteras desvanecidas. Lógica de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes”, en Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires, 2002; Kessler, Gabriel, *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires, 2004; Míguez, Daniel, *Los pibes chorros y delito y cultura. Los códigos de la ilegalidad en la juventud marginal urbana*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2009; y Santiago, Fernando, “Chicos malos”. *Juventud, precariedad y delito*, Instituto del Conurbano / Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, Documento de Trabajo n.º 22, diciembre de 2002.

10. En Argentina, un factor determinante para la expansión de estos emprendimientos criminales ha sido la *tutela y protección policial* a los grupos delictivos y la regulación de dichos emprendimientos. Al respecto, véase: Latorraca, Martín, Montero, Hugo y Rodríguez, Carlos, “Política y corrupción policial”, en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, mayo de 2003; y Dewey, Matías, “Al servicio de la comunidad... delictiva”, en revista *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Año XI, n.º 142, abril de 2011.

11. Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2005, p. 192.

12. Al respecto, véase: Ciafardini, Mariano, *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles*, Ariel, Buenos Aires, 2006, cap. 2; Kosovsky, Darío, “Delito y análisis de la información en Argentina”, en Kaminsky, Gregorio, Kosovsky, Darío y Kessler,

Gabriel, *El delito en la Argentina post-crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*, UNLA / ILANUD / INECIP, Buenos Aires, 2007; Isla, Alejandro y Míguez, Daniel (coords.), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Editorial de las Ciencias y FLACSO-Argentina, Buenos Aires, 2003; Míguez, Daniel, e Isla, Alejandro, *Entre la inseguridad y el temor. Instantáneas de la sociedad actual*, Paidós, Buenos Aires, 2010; Kessler, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2009, entre otros.

13. He tratado conceptualmente estos procesos en: Sain, Marcelo Fabián, *El Leviatán azul: policía y política en Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008, cap. 3.

14. He trabajado estas cuestiones en: Sain, Marcelo Fabián, “El amague. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)”, ponencia presentada en el *VI Congreso Argentino de Administración Pública “Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”*, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), Resistencia, Chaco, 6 y el 8 de julio de 2011.

15. *Ibíd.*

16. Diario *Clarín*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2003.

17. Por entonces, el sistema policial federal argentino estaba compuesto por una policía y dos fuerzas de seguridad. *La Policía Federal Argentina* fue creada en diciembre de 1943 y puesta en funcionamiento en 1945. Constituía un cuerpo policial civil armado que cumplía funciones de policía de seguridad y judicial en el territorio de las provincias y en la Capital de la Nación, dentro de la jurisdicción del gobierno nacional. *La Gendarmería Nacional Argentina* fue creada en julio de 1938 y conformaba una fuerza de seguridad militarizada que tenía como misión el desarrollo de servicios de policía de seguridad y judicial en el ámbito federal dentro de las zonas de seguridad de fronteras, así como la custodia de objetivos estratégicos, y ejercía también otras funciones de policía preventiva ante la alteración del orden público a nivel nacional. *La Prefectura Naval Argentina* fue creada en 1969 en reemplazo de la antigua *Prefectura Nacional Marítima* existente desde el siglo XIX, y constituía una fuerza de seguridad encargada de prestar el servicio de policía de seguridad de la navegación y el servicio de policía de seguridad y judicial en mares, ríos, canales y demás aguas navegables, en las costas y playas marítimas, así como labores de policía de seguridad en el mantenimiento del orden público a nivel nacional.

18. Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 de junio de 2003.

19. Diario *Página/12*, Buenos Aires, 2 de junio de 2003.

20. Los ejes del programa se basaban en la formulación e instrumentación de planes específicos de prevención delictiva para cada barrio; el establecimiento de mecanismos de control ciudadano de la gestión policial; y la provisión de un incremento significativo de fondos para afrontar los gastos de las comisarías que resultasen más eficaces en el control del delito. Para ello, se preveía la disponibilidad de 1.000 policías más dedicados al desarrollo de labores operacionales mediante una drástica reducción de las custodias a funcionarios y al personal judicial y de la transferencia de ciertos trámites administrativos —actas de choque, constatación de domicilios o denuncias por extravío— llevados a cabo en las comisarías a los Centros de Gestión y Participación porteños. Por su parte, el personal policial de cada comisaría permanecería sólo cuatro años en el mismo destino, a los efectos que conozca el conjunto de problemáticas de cada jurisdicción sobre la base de la elaboración de mapas del delito permanentemente actualizados y que los vecinos conozcan a los efectivos que actúan en sus barrios. Asimismo, se establecerían mecanismos de control ciudadano mediante los cuales los vecinos

podrían conocer y supervisar la administración de los fondos de las comisarías y los planes preventivos de la misma, para lo cual los jefes policiales estarían obligados a publicar la contabilidad de sus ingresos y egresos de dinero y la nómina completa del personal que presta servicio en su dependencia, con una detallada descripción de los horarios de trabajo del mismo. Todo este sistema sería supervisado por la Secretaría de Seguridad Interior. Ésta evaluaría cada seis meses el desempeño de las seccionales y de las comisarías, y, a aquellas con un mejor desempeño, les asignaría mayor presupuesto mediante el incremento de las “cajas chicas” de la dependencia. Ese desempeño sería medido según la validez de los procedimientos policiales a partir de los expedientes judiciales que genere y el rendimiento judicial ante las detenciones, excarcelaciones y causas que motivaron la intervención policial. Asimismo, se apuntaba a que las comisarías obtengan, en un plazo de cuatro años, la certificación ISO 9001 por su calidad de atención al público (Diario *La Nación*, Buenos Aires, 11 de julio de 2003).

21. Diarios *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 3 de octubre de 2003.

22. Diario *Clarín*, Buenos Aires, 27 de octubre de 2003; y Diario *La Nación*, Buenos Aires, 28 de octubre de 2003.

23. Diario *Clarín*, Buenos Aires, 8 de mayo de 2004.

24. Diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de mayo de 2004.

25. Diario *Clarín*, Buenos Aires, 22 de abril de 2004; y Diario *Clarín*, Buenos Aires, 8 de mayo de 2004.

26. Kirchner, Néstor, “Acto de presentación del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007”, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 19 de abril de 2004.

27. Para un buen relato acerca del secuestro de Axel Blumberg y sus consecuencias, véase: Guagnini, Lucas, Blumberg. *En el nombre del hijo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2005.

28. Diarios *Clarín*, *Página/12* y *La Nación*, Buenos Aires, 2 y 3 de abril de 2004.

29. Kirchner, Néstor, “Acto de presentación del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007”, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 19 de abril de 2004.

30. Presidencia de la Nación, “*Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007*”, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, abril de 2004, parte “Seguridad”.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. Para el giro conservador del kirchnerismo en materia de seguridad, véase: Sain, Marcelo Fabián, “El amague...”, *op.cit.*

34. *La Policía Aeronáutica Nacional fue creada en febrero de 1977 mediante la Ley 21.521 como “una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aeroespacio y el poder de policía de seguridad y judicial” con jurisdicción “en el aeroespacio” así como “en las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres, radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aeroespaciales, en lo que no afecta a la jurisdicción militar”*. Por esa ley, la PAN pasó a depender del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea Argentina.

35. Mediante el Decreto 147/05, el Poder Ejecutivo Nacional designó al autor de este trabajo como *Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria* y éste permaneció en el ese cargo hasta noviembre de 2009.

36. El 17 de setiembre de 2004, el servicio español de aduanas perteneciente a la Guardia Civil halló en un depósito fiscal del Aeropuerto Internacional de Barajas cuatro valijas, des-pachadas sin pasajeros, con casi 60 kilos de clorhidrato de cocaína valuados en € 1.500.000. Las valijas llevaban como única identificación etiquetas que decían “*Embajada Argentina en España*”, aunque no estaban realmente destinadas a dicha dependencia diplomática sino que iban a ser retiradas por un matrimonio español que unos días antes habían sido detenidos. Esas valijas fueron transportadas por la compañía aerocomercial argentina Southern Winds, estaba estrechamente vinculada y que contaba con un significativo subsidio de la Secretaría de Transporte, cuyo titular era Ricardo Jaime, un funcionario allegado a Néstor Kirchner. Al tiempo, fue detenido el gerente comercial, el jefe de base de dicha compañía en Ezeiza y Walter Beltrame, un empleado destacado de la misma en dicha terminal e hijo del influyente Jefe del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, el Comodoro Alberto Edgardo Beltrame de la Fuerza Aérea Argentina. Todos fueron acusados de contrabando agravado de estupefacientes. Extrañamente, la Policía Aeronáutica Nacional, dependiente de esta fuerza militar, indicó que las filmaciones de las operaciones de embarque y despacho de valijas de ese día se habían borrado, lo que hacía presumir el encubrimiento de esa área estatal. Este caso tomó estado público a mediados de febrero de 2005 y, desde entonces ha tenido una importante repercusión pública. Al respecto, véase: Diarios *La Nación*, *Clarín* y *Página/12*, Buenos Aires, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de febrero de 2005.

37. Al respecto, véase: Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaría, *Estrategia para el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaría*, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 2006. Este documento oficial fue producido por la Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaría entre marzo de 2005 y julio de 2006, y ha sido recientemente publicado en: Policía de Seguridad Aeroportuaría, *Planificación en seguridad aeroportuaría*, Ediciones de la PSA, Ezeiza, 2011, pp. 17-197.

38. La Intervención de la *Policía de Seguridad Aeroportuaría* se extendió entre el 22 de febrero de 2005 y el 27 de abril de 2010 cuando, mediante el Decreto 582/10, se designó al primer Director Nacional de la *Policía de Seguridad Aeroportuaría*.

39. Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaría, *Estrategia para el fortalecimiento...*, op.cit., p. 180.

40. Para la situación presupuestaria de la Policía de Seguridad Aeroportuaría durante ese período, véase: Sain, Marcelo Fabián, “Cambio institucional y nueva policía en Argentina. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaría (2005-2009)”, ponencia presentada en el *V Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública “Participação e território na segurança pública”*, organizado por el Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Brasília, Brasil, 13-15 de mayo de 2011. Véase también: Apicella, Carla, Cortese, Ramiro y Vázquez, Maira Belén, *Evolución de la Policía de Seguridad Aeroportuaría (2005-2010)*, Documento de Trabajo, Buenos Aires, 24 de febrero de 2011.

41. *Ibid.*

42. *Ibid.*

43. Diario *Clarín*, Buenos Aires, 7 de junio de 2007; y Diario *Clarín*, Buenos Aires, 3 de septiembre de 2008.

44. BWN Patagonia, “Santa Cruz, Rio Gallegos: allanamiento por narcotráfico”, El Bol-són, 15 de junio de 2007. Disponible en <http://www.bolsonweb.com.ar/diariobolson/detalle.php?id_noticia=5646>.

45 Alconada Mon, Hugo, *Los secretos de la valija*, Planeta, Buenos Aires, 2009.

46. Diario *Página/12*, Buenos Aires, 17 de marzo del 2008.
47. Diario Clarín, Buenos Aires, 21 de setiembre de 2007. Pese a las constataciones judiciales de los hechos delictivos imputados, el 30 de mayo de 2008, la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata declaró la nulidad absoluta de las actuaciones obrantes en la causa judicial y resolvió el sobreseimiento de los acusados que habían sido procesados por el juez de instrucción actuante, dando cuenta, una vez más, de que, en Argentina, los poderosos difícilmente van a la cárcel (Diario *Página/12*, Buenos Aires, 10 de junio del 2008).
48. Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2011*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2011, pp. 142 y 143.
49. Para un buen tratamiento de estos acontecimientos, véase: *ibíd.* pp. 148-156.
50. Garré, Nilda, “Buscamos un cambio de paradigma en el tema de seguridad” (entrevista), en Debate. *Revista Semanal de Opinión*, Buenos Aires, 20 de mayo de 2011.
51. Garré, Nilda, “Acto de apertura de la reunión de mandos institucional de Gendarmería”, Ministerio de Seguridad, Buenos Aires, 14 de marzo de 2011.
52. Garré, Nilda, “Acto de apertura de la reunión de mandos institucional de Gendarmería”, Ministerio de Seguridad, Buenos Aires, 14 de marzo de 2011.
53. Diario *Clarín*, Buenos Aires, 4 de julio de 2011.
54. Diario *Página/12*, Buenos Aires, 3 de julio de 2011.
55. Para un buen abordaje y análisis de las medidas y acciones ministeriales en dicho período, véase: CELS, *Derechos Humanos en Argentina: informe 2012*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2012, pp. 99-144.
56. El 23 de noviembre de 2010, el Acuerdo para la Seguridad Democrática (ASD), alianza multisectorial destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos (véase: <http://www.asd.org.ar/>), presentó públicamente un proyecto de creación del “Observatorio Nacional del Delito y la Violencia”. En la propuesta, el Observatorio debería contar con independencia funcional y autarquía financiera y funcionar en el ámbito de del ministerio del ramo. Su misión sería gestional información y producir análisis, cuadros de situación y reportes sobre la cuestión criminal y las violencias en todo el país (en: Diarios *Página/12*, Buenos Aires, 21 y 29 de noviembre de 2010).
57. Sistema Regiona de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Informe Final: Documento situacional sobre las fuentes de información en materia de convivencia y seguridad ciudadana en la República Argentina, SES, Buenos Aires, marzo de 2012, pp. 138-143. Véase también: Dewey, Matías, “Qué poco se sabe sobre inseguridad”, en Diario La Nación, Buenos Aires 17 de agosto de 2012; y Diario La Nación, Buenos Aires 20 de agosto de 2012.
58. Se trata, como se dijo, de la única institución policial federal que contaba con un dispositivo de control externo creado por ley del Congreso Nacional.
59. Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, Informe de gestión: año 2011, Ministerio de Seguridad, Buenos Aires, marzo de 2012. El 2 de mayo de 2012, a solicitud de la Dirección Nacional de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad avaló una interpretación limitativa de las facultades del órgano de control –específicamente, de la Auditoría de Asuntos Internos– de monitorear, mediante la solicitud de información, las “recomendaciones” efectuadas como

derivación de las “auditorías preventivas” tendientes a prevenir y/o detectar faltas graves en el desarrollo de las labores policiales o supervisar el desempeño del personal policial durante el cumplimiento de sus funciones, cuando esto comprometiese a los funcionarios de la Dirección Nacional de la institución policial. Ello birló la misión fundamental del órgano de control consistente en “velar por el cumplimiento de leyes, reglamentos y disposiciones de la Policía de Seguridad Aeroportuaria”. Algunos días más tarde, Garré hizo suya estas consideraciones, privilegiando la opinión de la cúpula policial refractaria a ser controlada externamente, por encima del necesario fortalecimiento del único dispositivo de control externo existente en el sistema policial federal.

60. He abordado estos aspectos en: Sain, Marcelo Fabián, *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010, cap. 3.

LA CRÍTICA SITUACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA EN VENEZUELA. CARACTERÍSTICAS, CAUSALIDADES, POLÍTICAS Y DESAFÍOS

ANA MARÍA SANJUÁN

INTRODUCCIÓN

Venezuela atraviesa por una catástrofe incontrolada en materia de seguridad pública y ciudadana. El 7 de octubre de 2012, fue reelecto, para un tercer período presidencial, el actual Presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías. En ese fin de semana, en el que se activó un importante y extensivo operativo de seguridad a nivel nacional, conocido como el Plan República,¹ y se decretó una “ley seca”,² hubo en Caracas la más alta cifra de homicidios de todo el año 2012, es decir, 72 en 48 horas. Dos días más tarde, la noticia más “retuiteada” en los medios de comunicación y en las redes sociales, fue el macabro hallazgo de un joven asesinado a plena luz del día en el Estado Anzoátegui, en el oriente del país, con más de 224 disparos en el rostro y casi 20 en el resto del cuerpo. Contradictoriamente, en una de las elecciones más importantes de Venezuela, en la que hubo un récord de participación histórica y en las que la sociedad venezolana le rindió un nuevo tributo a la democracia, la violencia se ensañó contra el país, en actos que afectan la razón misma de la democracia. Es este sin duda, el mayor desafío institucional y político que deberá asumir el Presidente Chávez en su próximo período constitucional.

La creciente violencia en Venezuela parece ser inmune hasta ahora, a la más variada gama de planes de seguridad de los distintos niveles de autoridad y de posición política en el país. En la actual coyuntura de Venezuela, es, de lejos, el principal problema de los ciudadanos y del Estado venezo-

lano. Su incremento permanente y exponencial en las últimas dos décadas, está poniendo en jaque las capacidades institucionales más básicas de la estatalidad del país. Esta situación se complejiza aún más si se toma en cuenta que existe una intensa división política en Venezuela que a su vez resulta en una extrema polarización ideológica, que con relación al tema de la seguridad ciudadana llega a niveles francamente absurdos en materia de atribución de las responsabilidades y sobre la realidad de la inseguridad. El uso político y electoral del tema ha terminado por convertirse en otro de los ejes problemáticos de la inseguridad, ya que impide debates serios y documentados al respecto, tanto sobre su verdadera dimensión, como sobre sus causas, consecuencias y políticas de prevención y control, algo que necesita el país cada vez con más urgencia. Ni desde el ámbito nacional ni desde los gobiernos regionales o locales se encuentren conducidos tanto por la oposición como por el gobierno nacional, se desarrollan políticas de seguridad adecuadas para la crisis por la que atraviesa el país. Solo planes de diverso tipo, en los que con mucho, apenas se privilegia una administración poco eficiente y desestructurada del trabajo policial.

Así pues, se requiere de inmediato prestarle la máxima atención a todo el sistema institucional de seguridad pública de Venezuela (policías, justicia y sistema penitenciario), so pena de que el desborde de las capacidades del Estado en la materia, lleven a la sociedad en su conjunto a una peligrosa e inconveniente situación de ingobernabilidad generalizada, de la cual, lamentablemente, en materia de control de la criminalidad, no se está lejos. Frente a un elenco indiscriminado de intervenciones en seguridad, la violencia homicida sigue creciendo y se calcula que en 2012, aumentarán más de 10% los homicidios, en relación con el total que hubo en 2011, que ya ubicaron la tasa de Venezuela como la más alta de Sudamérica y de las más altas de América Latina y el mundo.

A continuación, se expondrán las características más importantes de la criminalidad y la inseguridad en Venezuela, seguidas de algunos de los principales factores explicativos de su magnitud y de un sucinto análisis de las políticas de seguridad ensayadas en los últimos años, para concluir con los principales desafíos que tiene el país por delante en esta crítica área del desarrollo.

CARACTERÍSTICAS Y MAGNITUD DE LOS PROBLEMAS DE INSEGURIDAD EN VENEZUELA

Como se conoce, América Latina no solo es la región más desigual del mundo, sino también la más violenta. En efecto, en el último informe del UNODC sobre los homicidios (UNODC 2011), se conoce que 12 de los 20 países con más altas tasas de homicidios en el mundo se encuentran en América Latina y el Caribe.

Cuadro 1: Tasas de homicidios según países

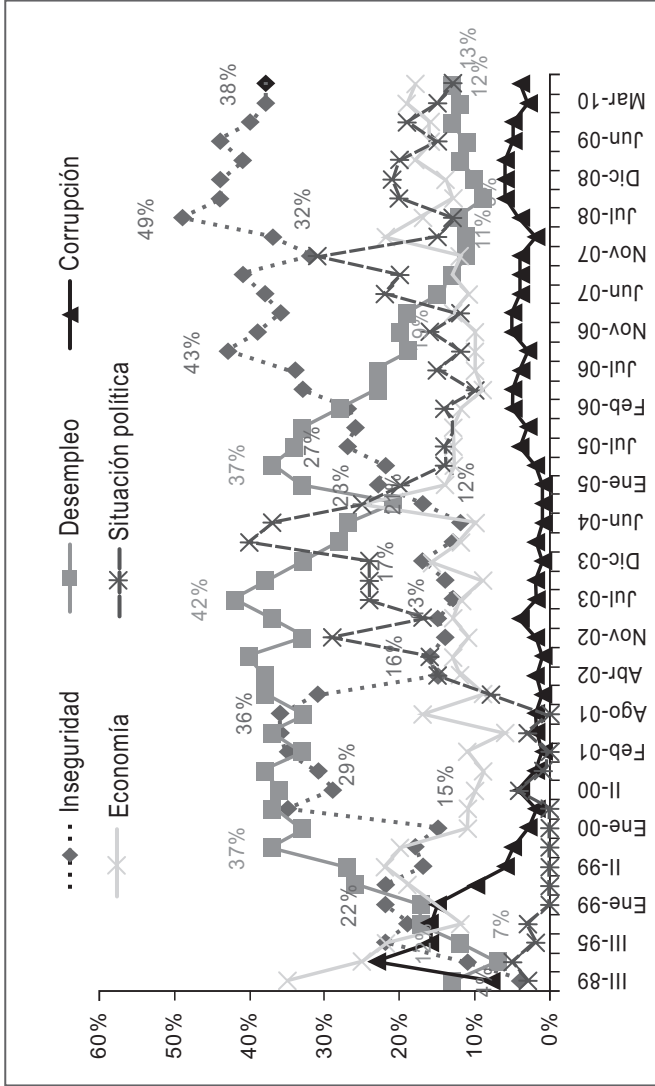
País	Tasa de homicidio
Honduras	82.1
El Salvador	66
Cote d'Ivoire	56.9
Jamaica	52.1
Venezuela	49
Belize	41.7
Guatemala	41.4
United States Virgin Islands	39.2
Saint Kitts y Nevis	38.2
Zambia	38
Uganda	36.3
Malawi	36
Trinidad and Tobago	35.2
SurÁfrica	33.8
Lesotho	33.6
Colombia	33.4
Congo	30.8
República Central Africana	29.3
Bahamas	28
Puerto Rico	26.2
Etiopia	25.5

Fuente: UNODC 2011, Latinobarómetro 2012

Esta situación ha impactado severamente a las opiniones públicas de los diferentes países de la región, debido a que la situación empeora cada década (la tasa promedio de homicidio de la región, de 25 por 100.000 habitantes en esta década, es el doble de lo que fue la tasa promedio en la década de los años noventa y esta el doble que la de los ochenta), lo cual ha dado como resultado que desde hace dos años, la inseguridad es considerada en promedio, el mayor problema de la región, por encima del desempleo y la situación económica (Latinobarómetro 2011).

Si bien es cierto que el tema de la percepción de inseguridad genera intensos debates en muchos de los países de la región, en el caso de Venezuela y pese a las afirmaciones en contrario del gobierno nacional, la percepción de inseguridad está fuertemente relacionada con el aumento de los homicidios y es considerada desde hace ya casi una década, el mayor problema del país, incluso en los años 2009 y 2010 en los que la caída de la actividad económica, afectó el ingreso de una buena parte de la sociedad venezolana. Esta situación se puede apreciar con claridad en los gráficos 1 y 2.

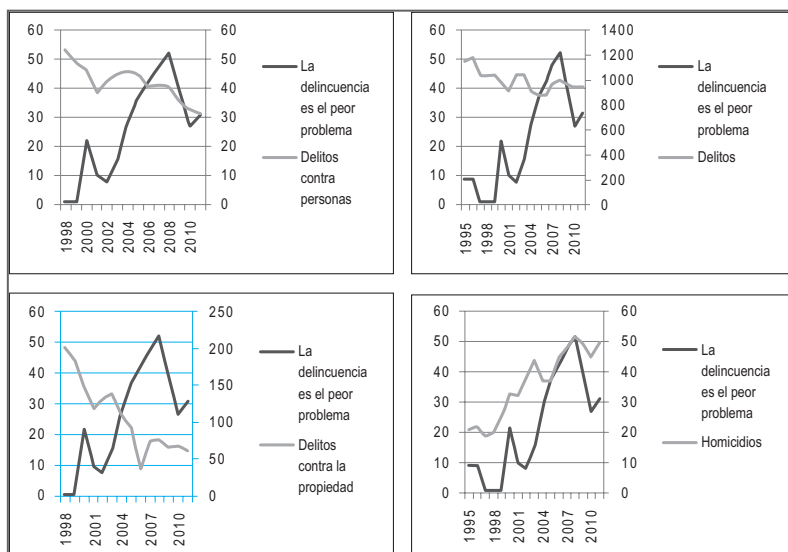
Gráfico 2: Principales problemas de los venezolanos (1989- 2010)



Fuente: Consultores 21

En los gráficos siguientes, realizados con la información de Latinobarómetro de varios años, puede observarse que el delito que se correlaciona más fuertemente con la percepción de inseguridad en Venezuela, es el de homicidio.

Gráfico 3: Homicidio como delito con mayor impacto en la percepción de inseguridad

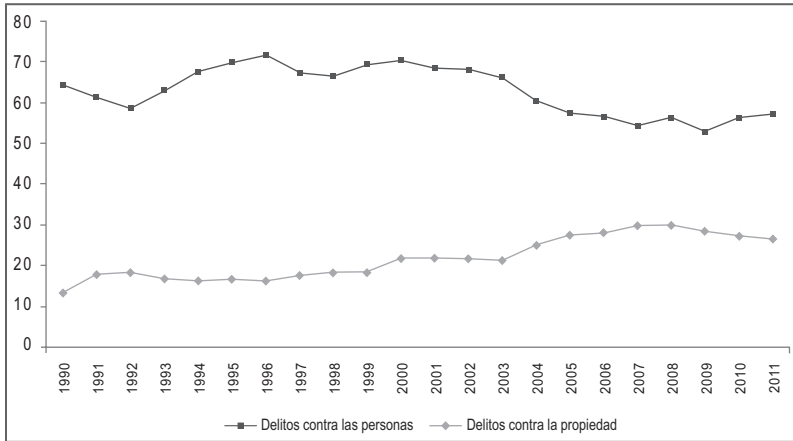


Fuente: Latinobarómetro

Esta percepción y este temor generalizado de la mayoría de los ciudadanos en el país, ¿en qué se sustentan, en un manejo distorsionado de la situación por parte de los medios o en una realidad crítica de aumento de los homicidios, de la criminalidad y de las muertes violentas?

Al analizar las cifras de criminalidad de Venezuela correspondientes a las dos últimas décadas, encontramos que el incremento de la violencia que tanto preocupa a los ciudadanos, ocurre fundamentalmente en los homicidios, el secuestro y en los delitos contra la propiedad con recurso a la violencia. Todas estas tasas han sufrido notables incrementos desde la década de los años noventa, duplicándose y triplicándose unas, quintuplicándose otras.

Gráfico 4: Delitos contra las personas y delitos contra la propiedad (1990-2011)



Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES)

Cuadro 2: Proporción de homicidios y delitos violentos sobre el total de casos conocidos para los años seleccionados

Delitos	1990	1999	2000	2011
Delitos contra las personas	13	18,3	21,8	21,8
Homicidios	1	2,5	3,4	3,4
Delitos contra la propiedad	64	69,3	70,2	70,2
Delitos contra la propiedad con recurso a la violencia	16	36	33,8	33,8

Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES)

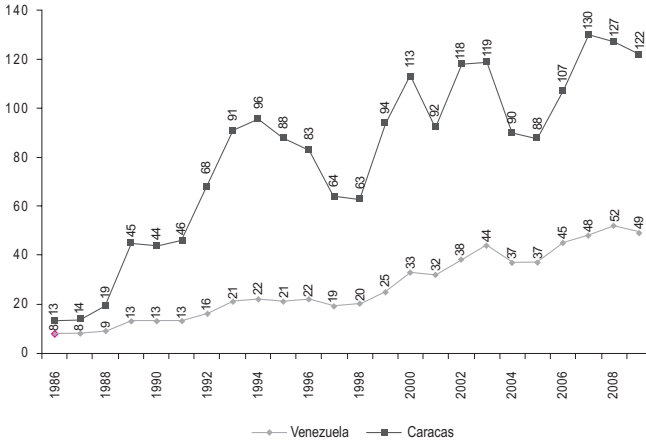
Al analizar con más detalle las tasas de homicidios de Venezuela y Caracas, la ciudad con la situación de violencia más crítica del país, observamos que en el caso de Venezuela el aumento ha sido constante y lineal, con algunas caídas en la tasa a nivel nacional (entre 2003 y 2005 y entre 2008 y 2010). En el caso de Caracas el comportamiento de la tasa es más vulnerable a acontecimientos políticos como se mostrará más adelante. De todas formas la tasa ha tenido incrementos y caídas, los primeros vinculados a eventos determinados en algunos casos, sin que estén claras las causas de las caídas.

Cuadro 3: Tasas de homicidios por 100.000 habitantes según entidad federal (1997-2011)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
VENEZUELA	19	20	25	33	32	38	44	37	37	45	48	52	49	45	50
Caracas	64	63	94	117	92	118	119	90	88	107	130	127	122	81	95
Amazonas	5	4	6	5	6	13	11	15	16	16	23	25	21	14	16
Anzoátegui	12	17	20	26	26	31	36	44	45	51	49	47	42	36	33
Apure	13	10	12	14	22	23	22	18	27	45	48	34	36	30	21
Aragua	20	20	29	37	35	37	39	29	34	47	49	54	60	54	52
Barinas	10	11	9	17	16	20	28	22	27	34	46	60	45	37	39
Bolívar	19	22	21	34	28	40	45	31	39	53	49	54	51	57	52
Carabobo	24	29	37	54	47	49	60	49	51	59	62	79	71	65	62
Cojedes	9	13	15	21	26	37	47	29	26	32	33	42	22	58	41
Delta Amacuro	6	8	9	9	15	11	9	18	14	19	17	24	23	24	26
Falcón	7	5	11	14	13	14	20	19	15	19	19	17	20	17	20
Guárico	18	22	22	27	21	18	24	23	28	34	38	33	26	32	44
Lara	9	8	13	24	22	28	36	28	22	30	32	35	35	36	39
Mérida	6	5	8	9	15	14	19	21	21	24	28	33	26	26	21
Miranda	15	15	20	25	27	35	45	35	39	54	49	51	51	68	70
Monagas	12	14	18	19	20	25	30	30	26	26	26	27	26	29	38
Nueva Esparta	7	7	13	21	20	19	17	23	17	27	38	53	58	56	40
Portuguesa	16	14	15	21	28	37	43	39	35	38	30	35	28	37	36
Sucre	7	10	13	18	21	28	38	34	33	38	48	57	51	38	43
Táchira	7	6	8	10	14	26	41	46	42	29	25	38	37	28	36
Trujillo	11	13	12	23	19	29	21	21	16	18	24	26	27	30	30
Vargas	30	36	63	76	75	74	62	66	80	101	97	68	69
Yaracuy	5	8	9	13	16	14	29	24	18	27	33	48	45	35	32
Zulia	14	15	19	23	27	30	36	29	31	38	38	40	38	30	32

Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES), sobre la base de información oficial.

Gráfico 5: Tasa de homicidios Caracas y Venezuela (Tasa por 100.000 habitantes 1986-2011)



Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES), sobre la base de información oficial

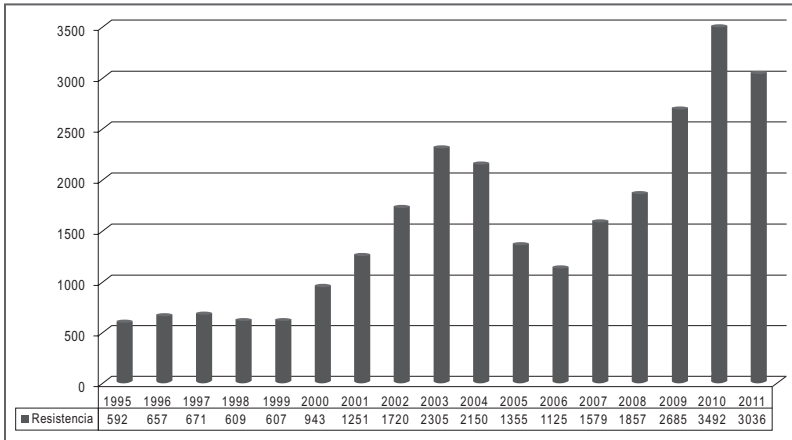
Sin embargo, datos complementarios provenientes de la propia policía judicial, así como de la Encuesta Nacional de Victimización del Instituto Nacional de Estadísticas, de 2009, dan cuenta que la tasa de homicidios del país podría ser más elevada. En efecto, de tomar en consideración los eventos contabilizados como “resistencia a la autoridad” (que son muertes ocurridas por cuenta de funcionarios policiales), causa que por cierto no se encuentra tipificada en el Código Penal vigente en Venezuela, más los casos de “averiguación de muerte” (que son casos de homicidios, pero múltiples o de autores desconocidos), la tasa nacional de homicidios se incrementa a 75 por 100.000 habitantes para 2011. Estos datos también demuestran que más del 20% de los homicidios en el país los sigue cometiendo la policía, no obstante la reforma policial de 2006.

Cuadro 4: Casos de homicidios, resistencia a la autoridad y averiguación de muerte (1990-2011)

Años	Homicidios	Resistencia a la autoridad	Averiguación de muerte	Total de muertes registradas	Tasa solo homicidios	Tasa total de muertes registradas	Diferencia entre las tasas
1990	2.474	313	...	2.787	13	14	1
1991	2.502	322	3.437	6.261	13	31	18
1992	3.266	399	3.619	7.284	16	35	19
1993	4.292	485	3.411	8.188	21	39	18
1994	4.733	732	...	5.465	22	25	3
1995	4.481	592	...	5.073	21	23	2
1996	4.961	657	3.358	8.976	22	40	18
1997	4.225	671	3.361	8.257	19	36	17
1998	4.550	609	3.461	8.620	20	37	17
1999	5.968	607	3.474	10.049	25	42	17
2000	8.022	943	3.467	12.432	33	51	18
2001	7.960	1.251	3.801	13.012	32	53	21
2002	9.617	1.720	3.752	15.089	38	60	22
2003	11.342	2.305	3.891	17.538	44	68	24
2004	9.719	2.150	4.031	15.900	37	61	24
2005	9.964	1.355	4.158	15.477	37	58	21
2006	12.257	1.125	4.109	17.491	45	65	20
2007	13.156	1.579	4.264	18.999	48	69	21
2008	14.589	1.835	4.127	20.551	52	74	22
2009	13.985	2.685	4.205	20.875	49	74	25
2010	13.851	3.492	4.508	21.851	45	76	31
2011	14.198	3.036	4.632	21.866	50	75	25

Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES), sobre la base de información oficial

Gráfico 6: Casos conocidos de resistencia a la autoridad (1995-2011)

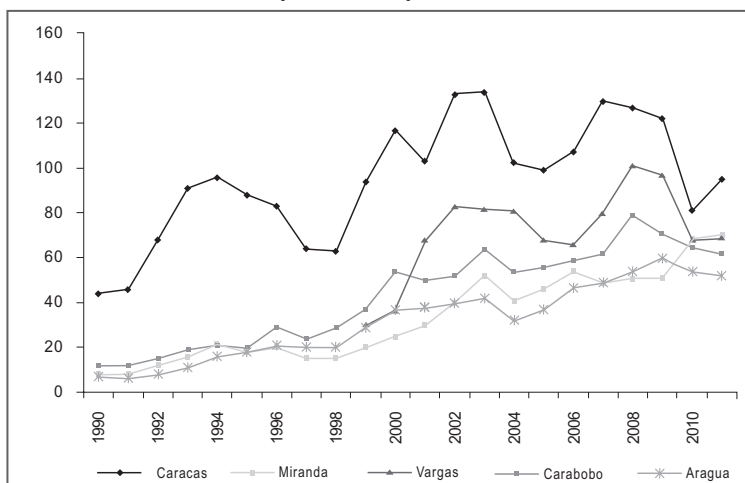


Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES), sobre la base de información oficial

A través de la información obtenida en la Encuesta Nacional de Victimización correspondiente a 2009, se conoció que según las víctimas, el número de homicidios ascendió ese año a 19.113, lo que colocó la tasa en ese período en 90 por 100.000 habitantes, lo que de lejos fue la más alta de la región en ese año.

El comportamiento de los homicidios no es lineal en Venezuela. Aunque ya es creciente en casi todos los estados del país, es claramente un fenómeno urbano del centro y con fuertes expresiones en los estados de frontera.

Gráfico 7: Entidades federales con mayores tasas de homicidios (1990-2011)

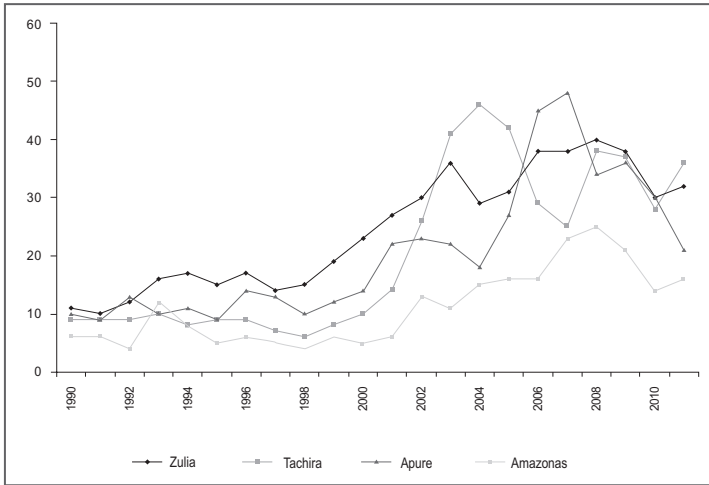


Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES), sobre la base de información oficial.

Tal y como se aprecia en el Gráfico 7, además de Caracas, en el que como mencionamos el incremento de la tasa es desde la década de los noventa, es interesante observar cómo desde 2002, teniendo en cuenta las proporciones de cada caso, guarda el mismo comportamiento en los estados con las tasas más altas del país, como lo son Miranda, Carabobo, Vargas y Aragua, todos en el centro norte costero del país.

En lo que respecta a los estados ubicados en la frontera con Colombia, es interesante destacar cómo se disparan allí las tasas de homicidios en unos casos desde 1998 (estado Zulia), 2000 (estado Apure) y el resto a partir del 2002, cuando se incrementan las tasas de todos los estados fronterizos, coincidente este incremento con el inicio del Plan Colombia.

Gráfico 8: Entidades federales de las zonas fronterizas. Comportamiento de los homicidios 1990-2011



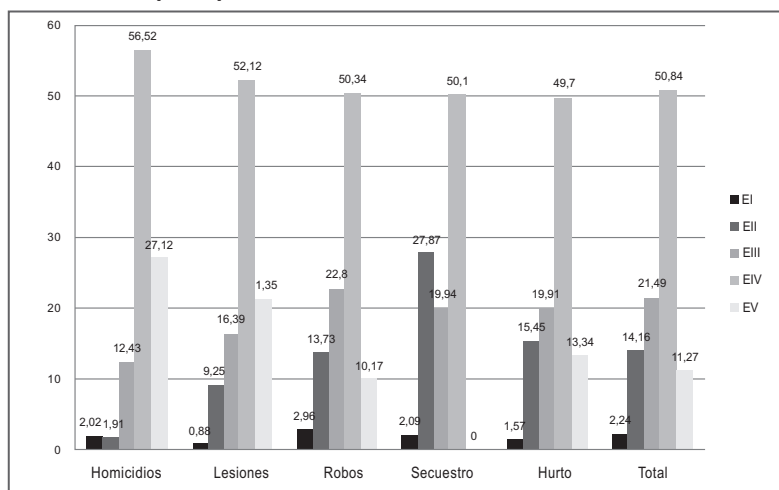
Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES), sobre la base de información oficial

Es importante tener en cuenta la aguda situación de crisis de inseguridad de la frontera, a la que además de la violencia que proviene del conflicto armado colombiano, se le añade una creciente presencia de grupos armados venezolanos, cuyo propósito no es claro todavía. En efecto, recientes reportajes periodísticos (Últimas Noticias, marzo y abril de 2012), dan cuenta que existen al menos dos organizaciones armadas que operan en los estados Apure, Barinas y Táchira que se dedican entre otros, al cobro de “vacunas” (cobro de protección a ganaderos, productores agropecuarios y comerciantes) y la explotación de madera proveniente de la Reserva Forestal de Tico-poro. Estas organizaciones, las Fuerzas Bolivarianas de Liberación Nacional y las Fuerzas Patrióticas de Liberación Nacional, tienen al menos 500 personas armadas operando en esos territorios, lo que equivaldría, según expertos a dos batallones de fuerzas especiales del Ejército venezolano. La presencia de estos grupos armados dentro del país, favorables al gobierno del Presidente Hugo Chávez, según ellos mismos informan y según como son tratados por las autoridades respectivas, conformarían un caso inédito en el mundo, esto es, grupos “guerrilleros” o “insurgentes” en apoyo a un

gobierno legítimamente constituido y con amplia legitimidad. La situación en la frontera occidental de Venezuela podría agravarse, además, de tener éxito las conversaciones de paz que en la actual coyuntura adelantan el gobierno de Colombia y las FARC, por lo que es prioritario desarrollar intervenciones pertinentes en la frontera occidental venezolana.

En cuanto a las víctimas de la violencia, casi el 90% son hombres jóvenes menores de 30 años y la mayoría pertenece a los sectores pobres de la población. En efecto, en cuanto a la distribución de las víctimas por estrato social, según la Encuesta Nacional de Victimización de 2009, se conoce que el 2,02% de las víctimas de delito corresponden al Estrato I, el 1,91% al Estrato II, el 12,43% al Estrato III, el 56,52% al Estrato IV y el 27,12% al Estrato V.

Gráfico 9: Venezuela. Victimización por estrato socioeconómico (2009)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Victimización 2009.

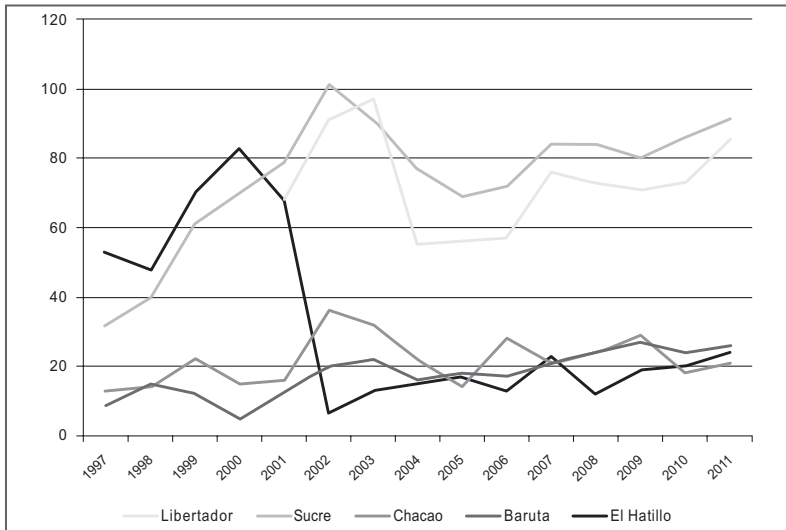
Cuadro 5: Violencia urbana/ violencia intraclase. (Expresa el carácter desigual y clasista de nuestra sociedad)

Estrato IV y V (los más pobres)	Estrato I y II (los más ricos)
83,64% de los homicidios	3,21% de los homicidios
73,47% de las lesiones personales	10,13% de las lesiones
60,51% de los robos	16,72% de los robos
61,57% de los homicidios y 67,23% de las lesiones personales, ocurrieron cerca del lugar de habitación de las víctimas.	

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009.

Esta característica vuelve a hacerse patente cuando se analizan los homicidios por lugar de ocurrencia. Allí se establece que en los municipios que concentran la mayor cantidad de personas vulnerables de la ciudad (Liberador y Sucre), se muestran las mayores tasas de homicidios de Caracas.

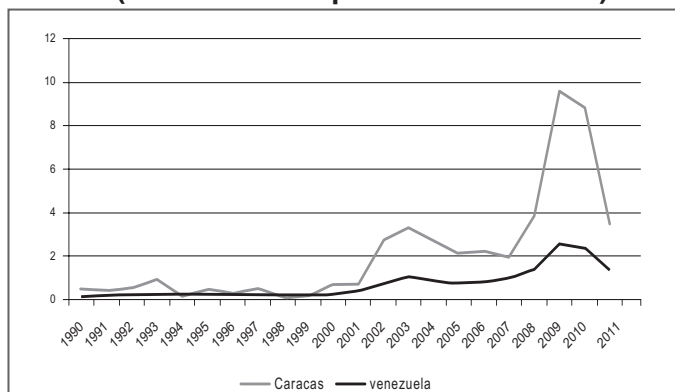
Gráfico 10: Tasas de homicidios en los municipios del Área Metropolitana de Caracas (1997-2011)



Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES), sobre la base de información oficial.

Por último, cabe mencionar el impresionante aumento de los secuestros extorsivos en el país, tanto en su modalidad convencional como en la “express”. Este delito, que a inicios de la década se concentraba más en la zona fronteriza, se ha movido con fuerza a las principales ciudades del país, especialmente a Caracas.

Gráfico 11: Tasas de secuestros registrados Caracas y Venezuela (1900-2011. Tasas por 100.000 habitantes)



Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES), sobre la base de información oficial.

Diversos estudios realizados en Venezuela (CES 2009, Codesarme 2012), dan cuenta que la violencia es más difusa que organizada y que sus protagonistas, tanto víctimas como victimarios, son en su mayoría jóvenes pobres cuyas edades están comprendidas entre los 15 y los 30 años. Hay reportes adicionales (CECODAP 2012) que evidencian un creciente número de niñas, niños y adolescentes involucrados en actos de violencia, aproximadamente unos 500 al año, víctimas en su mayoría de balas perdidas de confrontaciones entre grupos o bandas. Es difusa la violencia, así como social, ya que la mayoría de los homicidios ocurre en ámbitos relacionales o familiares, en su mayoría precarios y destituidos de derechos y se deben a disputas no saldadas, a cuestiones relacionadas con el honor, la defensa de los amigos o la familia, cobro de cuentas personales, etcétera. Aunque en algunos casos tiene componentes territoriales importantes, estos son escasamente organizados. Le siguen los homicidios a consecuencia de robos

o algunas expresiones de delitos más organizados, como robo de vehículos o secuestros, aunque estos también van en aumento. Se multiplican sin cesar la actuación de pequeñas bandas, asociadas para actos inmediatos, que incursionan en robo de viviendas, carros o secuestros. Lo anterior describe una situación que complejiza aún más la solución del problema, ya que requiere intervenciones múltiples, especialmente diseñadas, que atiendan numerosas problemáticas, todas diferentes entre sí, muchas de las cuales se atienden con policías e inteligencia, pero otras requieren intervenciones más multiagenciadas desde el Estado.

En suma, la situación antes descrita pone en evidencia una crisis de seguridad pública en Venezuela extremadamente crítica. Los niveles de seguridad subjetiva, esto es, la percepción de inseguridad, son de los más altos de América Latina, como se puso de manifiesto con cifras de diferentes encuestadoras nacionales e internacionales. Para los venezolanos y desde hace ya por lo menos cinco años, el principal problema del país es el de la inseguridad ciudadana y el de la violencia. Infortunadamente, esta percepción está basada en el crecimiento exponencial de los homicidios y otros delitos violentos en el país, lo cual tiene lugar desde inicios de la década de los noventa. Esta combinación de alta percepción de inseguridad y altas tasas de homicidios y delitos violentos constituye un desafío descomunal de política pública para el Estado venezolano, ya que debe tratar de controlar y prevenir el problema de una manera estructural, a la vez que atiende las presiones que desde la opinión pública se hacen, y justificadamente, para la solución rápida del problema, lo que no es fácil en la medida en que un problema de esta magnitud, con tantas aristas y tantos niveles de entrelazamiento con otros problemas de carácter social e institucional, requiere de soluciones múltiples, no fáciles de implementar y desarrollar en un corto plazo.

PRINCIPALES FACTORES EXPLICATIVOS DEL DETERIORO Y TENDENCIAS A FUTURO

Una situación de criminalidad como la descrita anteriormente, sobre todo en lo que respecta al impresionante incremento de los homicidios en prácticamente todo el país, es evidentemente multicausal y multifactorial, y

requiere de análisis mucho más sofisticados y profundos de los que son factibles hacer en este trabajo. Sin embargo y dada la extrema polarización del país, cabe contribuir con algunos elementos a la urgente necesidad de despolarizar el debate, ofreciendo perspectivas adicionales que deben ser consideradas, fundamentalmente desde una perspectiva más temporal e histórica.

El análisis de las causas de la violencia y la inseguridad en Venezuela no escapa de una serie de mitos y de creencias, que en medio de la falta de investigaciones rigurosas y fundamentadas sobre la materia, se convierten entonces en elementos de explicación de uso cotidiano, que por sus características impiden también el reclamo ciudadano de políticas concretas y eficaces para el control y reducción de la violencia.

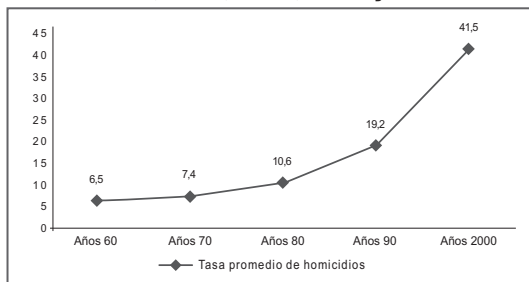
Uno de los mitos más usados en el país, es el que la inseguridad y la violencia se deben principalmente a la pobreza, que creció de una manera abismal en el país en las décadas de los ochenta y de los noventa. Aunque está bastante documentado en diversos estudios de organismos multilaterales y de carácter teórico, que los países más pobres no son los más violentos necesariamente, sí es importante señalar que una de las macrocausas de la violencia y que le sirve de telón de fondo en muchos de los casos aunque no se expresen como una causalidad directa, es la destitución de derechos sociales en general de amplios sectores de la población y toda la problemática vinculada a la exclusión social y a la desigualdad, como el hacinamiento y problemas de hábitat, falta de empleo, falta de acceso a la educación y la salud, todo lo cual contribuye a la creación de nuevos imaginarios y subjetividades en los que la violencia no deja de estar presente. Sin embargo, en el caso de Venezuela y como se expondrá más adelante, en la década de los noventa también gravitaron otros factores causales vinculados al área institucional y legal. El proceso de debilitamiento y discapacidad institucional que tuvo lugar también en esas décadas, como políticas sustanciales a las reformas de mercado que imperaron en la región y que fueron desplegadas en Venezuela también en ese lapso, tuvieron también un fuerte impacto en las cifras de violencia e inseguridad.

Hay otros mitos, provenientes de la polarización política que infortunadamente sufre el país. De un lado, el del gobierno, se afirma que la violen-

cia se debe a las causas estructurales, como la pobreza, o si no a la acción de paramilitares colombianos, o de circuitos de narcotráfico, que manejan o envenenan a los jóvenes, según el caso, para que ejecuten diferentes actos de violencia. Del otro lado, el de la oposición, son varios los mitos también. Uno de ellos se refiere al “discurso violento del Presidente” que induciría a las personas a ser violentas; otro se refiere a la compra de armamento militar realizada por Venezuela, el que sería usado en eventos de violencia criminal. Otro y este afecta a ambos lados, tiene que ver con el “inicio” de la violencia: para el gobierno, la violencia criminal se inicia en 1989 a partir del “Caracazo”, para luego matizar sus cifras. Para la oposición, los homicidios sólo se contabilizan a partir de 1999, como si en el país no hubiera habido violencia antes de ese año. Esta adjudicación estéril de responsabilidades también atraviesa transversalmente las causas de la violencia en el país, toda vez que produce políticas, afirmaciones, hechos, que impactan en la acción estatal sobre la materia.

Al detenernos a analizar el promedio de las tasas de homicidio de Venezuela en las últimas cuatro décadas, encontramos que estas se duplican en cada década desde la de los setenta, evidenciándose que ya en la de los ochenta, el promedio de la tasa de homicidios del país era casi epidémica, según los estándares de la Organización Panamericana de la Salud, que cifra en 10 homicidios por 100.000 habitantes el inicio de una epidemia de homicidios.

**Gráfico 12: Tasa de homicidio en Venezuela según década
Años 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000**



Nota: Tasas por 100.000 habitantes.

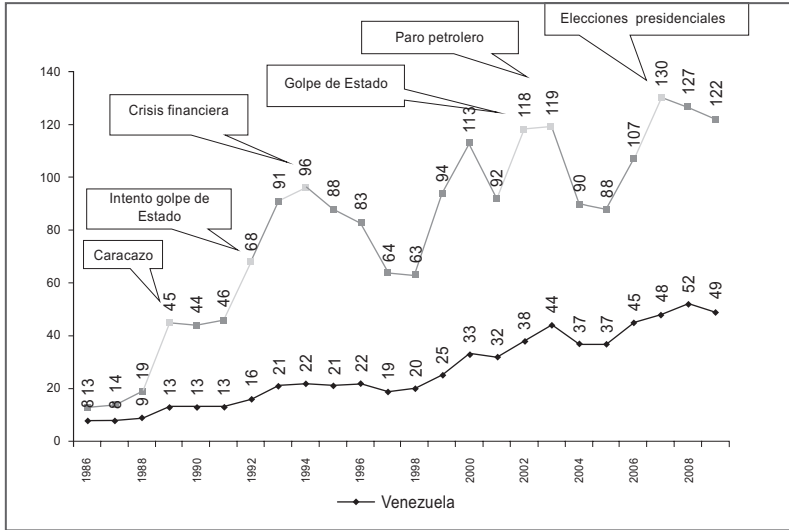
Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES).

Además de la crisis social que afectó profundamente al país, en la década de los noventa tuvieron lugar una serie de eventos de carácter institucional y político, que sin duda impactaron en la tasa de homicidios. En 1990, se inició en el país un proceso de descentralización política-administrativa de la gestión estatal y municipal. Este proceso que se llevó a cabo con extrema premura, (debido a que se implementó antes de lo previsto por la profunda crisis política por la que atravesaba el país, evidenciada dramáticamente en los sucesos del denominado “Caracazo”),³ transfirió competencias de seguridad para estados y municipios para las cuales dichos gobiernos estatales y municipales no estaban debidamente estructurados y preparados. Esta transferencia de competencias tuvo dos consecuencias importantes: descentralizó la función policial, despojándola de cualquier coordinación nacional y disparó una proliferación de cuerpos policiales municipales que se multiplicaron sin ninguna preparación ni control, excepto contadas experiencias. Es decir, aumentó considerablemente el número de policías en el país pero disminuyó la capacidad del Estado de controlar y prevenir la violencia, proceso que fue a la par de un proceso severo de deslegitimación institucional, producto del caos político que tenía lugar en el país. En esta década también hubo dos intentos de golpes de Estado (en el año 1992), que también tuvieron fuerte incidencia en las tasas de homicidios, tal y como ocurre en todo período de inestabilidad política.

En la primera década de este siglo, varios son los factores coadyuvantes al impresionante incremento de las tasas de homicidio. El primero de ellos, sin duda, fue la implantación en el año 2000 de un nuevo Código Orgánico Procesal Penal, el cual, debido al desacuerdo del Fiscal General de la República de entonces, con el mismo fue puesto en vigencia sin la debida preparación por parte de los agentes del Estado. En más de una década de su vigencia, dicho Código ha sufrido más de cinco reformas regresivas y hoy en día en el país no sólo no hay más garantismo (más de la mitad de los privados de libertad están en proceso penal), sino que hay más impunidad (la morosidad del sistema es más elevada).

En esta década, en la que ha habido en el país una importante reducción de la pobreza y la desigualdad, las tasas de homicidio han seguido aumentando no obstante esos avances sociales.

Gráfico 13: Tasas de homicidios atendiendo a algunos eventos políticos (1986-2011)



Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES).

Gráfico 14: Gini y tasa de delitos (1999=100)

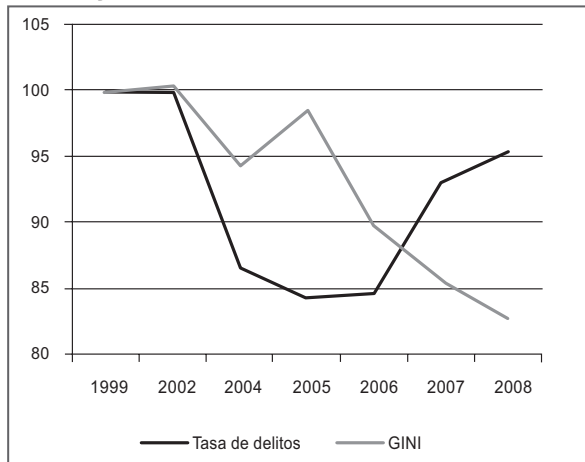


Gráfico 15: PIB y tasa de delitos (1999=100)

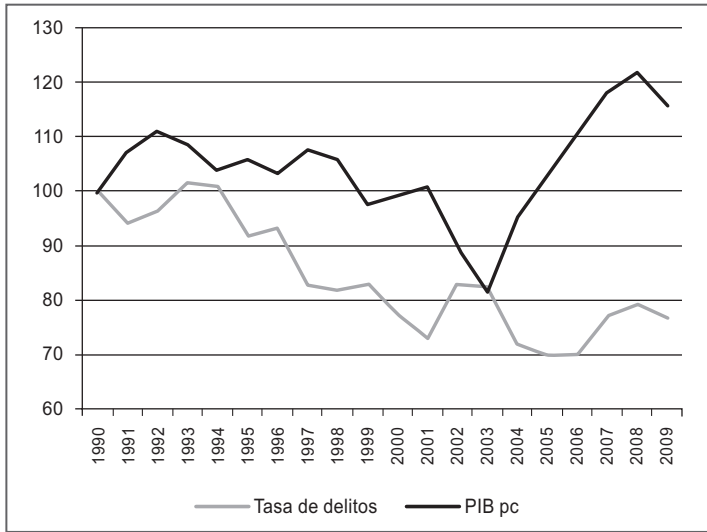
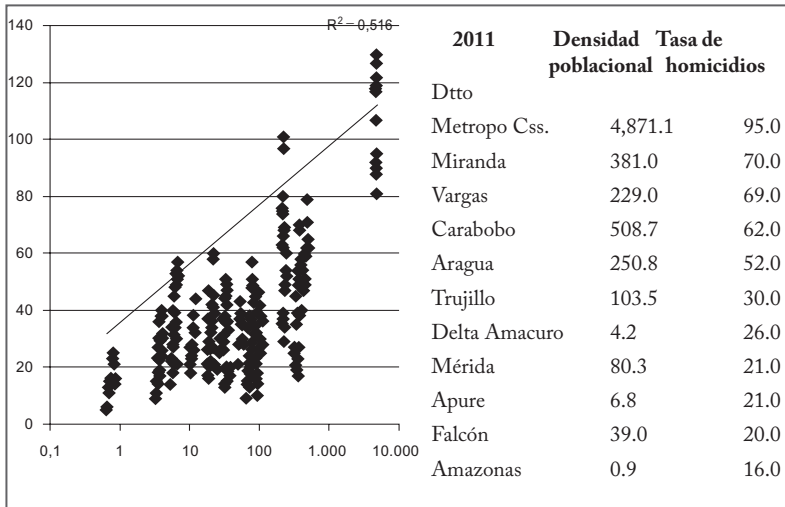


Gráfico 16: Urbanización: densidad poblacional y tasa de homicidios 2011



Es en las principales ciudades del país, en particular las que están ubicadas en la parte centro-norte costera, en las que se observan las más altas tasas de violencia. Allí se multiplican los espacios urbanos excluidos de los beneficios del Estado, en los que no existen espacios de convivencia y se revela un (infra)desarrollo urbano, falta de inversiones públicas masivas y una caotización generalizada que contribuye a situaciones de violencia.

Otros problemas sociales de gran impacto en esta crisis de seguridad pública, han sido el aumento de la deserción de la educación media en la última década y las altas tasas de embarazo adolescente en el país. De hecho, y según la UNFPA, desde hace una década, Venezuela es el país con más altas tasas de embarazo adolescente en Sudamérica. Estos problemas sociales, sumados a los factores de riesgo tradicionales, como son el alto consumo de alcohol y elevada disponibilidad de armas de fuego (se desconoce el número de armas de fuego en el país, pero algunas investigaciones citadas por la Comisión Presidencial del Desarme lo cifran entre tres y siete millones), conforman un escenario explosivo para el crecimiento de la violencia y la inseguridad.

Cuadro 6: Municipios de Venezuela con mayores tasas de homicidio (2011)

Número	Municipio	Estado	Tasa por 100.000 habitantes
1	Aristides Bastidas	Yaracuy	954.42
2	Buroz	Miranda	133.77
3	Tomás Lander	Miranda	133.11
4	Bolívar	Aragua	130.02
5	Independencia	Miranda	129.72
6	García	Nueva Esparta	129.27
7	Cristóbal Rojas	Miranda	128.30
8	Mariño	Nueva Esparta	120.76
9	Diego Ibarra	Carabobo	111.67
10	Zamora	Aragua	109.34
11	Valencia	Carabobo	109.28
12	Acevedo	Miranda	109.12
13	Brión	Miranda	107.21
14	Libertador	Carabobo	100.79
15	José Ángel Lamas	Aragua	99.78
16	Arismendi	Nueva Esparta	98.40
17	Urdaneta	Miranda	94.86
18	Paz Castillo	Miranda	94.63
19	Sucre	Miranda	93.62
20	Juan Germán Roscio	Guárico	93.57

Fuente: Centro para la Paz UCV y Centro de Estudios Sociales (CES), sobre la base de información oficial

Cuadro 7: Situaciones de violencia y conflictos en las comunidades (Porcentajes)

¿Cuáles de las siguientes situaciones de violencia o conflicto observa usted en el sector de la parroquia por donde vive?	Baruta	Chacao	El Hatillo	Libertador	Sucre	Dto. Metro.
Peleas entre vecinos	21,05	10,53	6,15	18,48	12,13	16,80
Peleas por delimitación de parcelas	1,17	0,00	3,08	1,17	1,49	1,28
Problemas por el lugar para botar la basura	3,51	7,89	7,69	6,30	7,09	6,34
Problemas por tomas de agua	1,75	0,00	1,54	1,85	2,24	1,89
Conflictos en las colas de los terminales	1,17	0,00	7,69	2,47	4,85	3,01
Uso inadecuado de las vías públicas	6,43	7,89	3,08	5,87	5,97	5,89
Alto volumen de los equipos de sonido	2,34	10,53	10,77	6,61	12,31	7,74
Uso de canchas deportivas hasta altas horas	0,58	2,63	0,00	1,24	3,73	1,73
Problemas en fiestas, matinés, reuniones	7,60	2,63	3,08	9,89	9,70	9,39
Problemas con policías	2,92	7,89	6,15	3,83	5,60	4,28
Violencia intrafamiliar	9,36	2,63	4,62	4,02	2,43	4,04
Accidentes de tránsito	6,43	13,16	7,69	3,83	1,68	3,79
Peleas y problemas por motivos pasionales	1,17	0,00	1,54	2,53	0,75	1,98
Violencia contra la mujer	2,34	0,00	3,08	2,78	3,92	2,97
Violencia contra niños y niñas	1,17	0,00	0,00	1,73	1,49	1,57
Violencia sexual	1,75	0,00	0,00	0,93	1,12	0,99
Violencia entre jóvenes/bandas	11,70	7,89	7,69	6,80	2,99	6,34
Venta de drogas	9,94	5,26	15,38	10,75	11,57	10,91
Peleas por razones políticas	4,68	18,42	9,23	4,45	4,66	4,86
Peleas por venta de alcohol	2,92	2,63	1,54	4,45	4,29	4,20

Fuente: Centro de Estudios Sociales (CES): Estudio Caracterización de la Violencia, Criminalidad e Inseguridad en Caracas: perspectiva comunitaria, 2009.

Como si las causas anteriores fuesen insuficientes, otros factores de orden institucional y político también deben considerarse. Se hace un sucinto listado, no exhaustivo, de estas:

- Pese a que en la Constitución de 1999 se aprobó en una de sus disposiciones transitorias dotar al país de un cuerpo de policía nacional, no fue sino hasta el 2009 en que este cuerpo fue creado y en sus dos primeros años, solo para operar en la ciudad de Caracas. Ello muestra las profundas divergencias, desencuentros y desacuerdo sobre sus causas que en el tema de la seguridad ciudadana existen entre la élite política del país, tomando en cuenta que la Policía Nacional tardó una década en ser creada sin seguir además el espíritu de la Constitución. Además, a la falta de adecuación a la propuesta constitucional, el sistema policial venezolano sigue siendo profundamente disfuncional para el problema de seguridad que tiene el país, no obstante el proceso de reforma parcial que sigue desde 2006. Es disperso, atomizado y descoordinado, inadecuado, atrasado gerencial y tecnológicamente, con mínimas capacidades investigativas, además de violento y corrupto, lo que le acarrea enormes problemas de legitimidad entre la población. No es una causa central de la situación de criminalidad, pero suma mucho a la incapacidad y parálisis del Estado en la materia.
- No se pueden dejar de considerar las externalidades negativas del conflicto colombiano y sus cambios en los últimos años. Luego de que el despeje del Caguán no funcionara para el Estado de Colombia (que fue entre 1999 y 2001, época en la que por cierto se comenzaron a incrementar de manera alarmante las tasas de homicidios en la frontera occidental venezolana), se dio inicio al conocido Plan Colombia, cuyas consecuencias en la seguridad de Venezuela fueron desastrosas. Al país ingresaron diversos frentes de los grupos guerrilleros colombianos, paramilitares desmovilizados, grupos de narcotraficantes, además del surgimiento, como se mencionara supra, de por lo menos dos grupos armados venezolanos. Acerca de la actuación de todos estos actores de violencia, no solo se tienen datos de su presencia en el occidente del país, sino que también ejecutan

algunas de sus acciones en el resto del territorio nacional y aunque eventualmente no son exclusivamente responsables del incremento de las tasas de homicidios nacionales, su presencia en el país influye en la situación de ingobernabilidad de la seguridad, constituyéndose en una suerte de gobernabilidad paralela, que alimenta un nuevo ecosistema criminógeno y violento que permite una creciente incidencia del crimen organizado.

- Como se mencionara anteriormente, la inestabilidad política correspondiente a los años 2001-2004, en la que hubo un golpe de Estado, un paro petrolero y numerosas movilizaciones en el país, sirvió de marco para un incremento en la tasa de homicidios. En este período además, fue inconvenientemente politizada y usada para fines partidistas, la Policía Metropolitana de Caracas, la más numerosa e importante del país (alrededor de 10.000 efectivos), la cual incluso fue la “tropa” usada por la oposición en el golpe de Estado de abril del 2002⁴. En respuesta a esta politización de dicha policía y a su utilización en los eventos límite de la polarización política en Caracas, cuando el gobierno nacional ganó de nuevo en las elecciones del 2005 la Alcaldía Metropolitana, decidió “domesticar ideológicamente” a dicha policía, a través esta vez de su vinculación con grupos políticos radicales favorables al gobierno. Como es obvio, este proceso absurdo y peligroso de uso político de una fuerza policial, empeoró aún más, si ello fuese posible, la actuación de dicho cuerpo, el cual incrementó notablemente sus actividades delictivas. En una decisión también polémica, debido a que se tomó sin reparar en las consecuencias que acarrearía, el gobierno decidió cerrar dicha policía, lo cual tuvo a su vez enormes impactos en el incremento desordenado de la criminalidad en la capital del país.
- Un elemento vinculado al anterior es la polarización política e institucional, que ha aumentado los grados de caos a la casi inexistente gobernanza del sistema de seguridad pública del país. En efecto, además de la desvinculación orgánica entre el sistema policial y judicial y la inexistencia de un mínimo sistema de información, ni propio ni compartido, no existe ninguna coordinación y articula-

ción en las políticas públicas de seguridad ciudadana que se llevan a cabo. En la ciudad de Caracas, por ejemplo, hay una “política”, por cada municipio (son cinco en total), además del despliegue autónomo de la Policía Nacional, Guardia del Pueblo y Guardia Nacional, sin ninguna comunicación entre ellos y entre estos con el nivel nacional. Así sucede en cada espacio territorial del país, en el que la oposición culpa al gobierno nacional por la inseguridad y el gobierno nacional culpa a la oposición por no ocuparse de ella en su ámbito local o estatal.

- Por último pero no de último y muy vinculado al conjunto de factores mencionados con anterioridad, se encuentra el desierto de conocimiento e interpretativo sobre las causas de la criminalidad en Venezuela. El elenco de lugares comunes, mitos e ideologización sobre la materia, esconde el profundo desconocimiento que tiene el Estado venezolano acerca de las causas y factores que inciden e incrementan la violencia homicida en el país.

En suma y como se desprende de esa mínima lista anterior, de la cual aún escapan ciertos factores, la causalidad de la violencia en Venezuela constituye una malla compleja e intrincada de varios niveles de dificultad, que requiere un abordaje múltiple, pero sobre todo basado en la realidad de la violencia en el país, paradójicamente solo conocida superficialmente a través de los medios de comunicación social. Este escenario abigarrado y denso de causas y factores, requiere de extremas sofisticaciones en su interpretación e intervención institucional, de los que lamentablemente en el momento, carece el Estado en Venezuela.

MIRADA ANALÍTICA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD NACIONALES Y LOCALES. UNA PANORÁMICA ESCÉPTICA DE INTERVENCIONES FÚTILES Y CARENTES DE IMPACTO

Venezuela ha estado en los últimos años dedicada a tratar de restaurar la profunda herida social que padece desde hace ya más de dos décadas, lo cual ha asegurado una reducción importante de las tasas de pobreza y desigualdad. Según la CEPAL, esta reducción es de las más altas registradas

en la región en el último quinquenio. Para el gobierno nacional, comprometido con este objetivo de cambiar el perfil social del país, la solución a este problema de fractura social traería consigo aparejada, la solución a la crisis de violencia e inseguridad. Esto no resultó así, tal y como se mostrara en la sección anterior. El incremento del acceso de amplios sectores de la población a derechos políticos, económicos y sociales de los cuales fueron excluidos durante décadas no ha sido ni suficiente ni pertinente, en lo que en materia de reducción de violencia se refiere.

Ante esta situación crítica, ¿qué medidas ha tomado en concreto el gobierno del Presidente Chávez, de manera de prevenir y controlar este grave problema? Muchas. Pero la mayoría de ellas, infortunadamente, incompletas, inadecuadas e improcedentes. Lamentablemente, lo mismo cabe decir con respecto a las políticas desarrolladas por gobiernos estatales y locales, algunos de los cuales son conducidos políticamente por la oposición. No se conoce ninguna política exitosa en materia de seguridad ciudadana y de prevención de la violencia criminal y homicida en ningún nivel administrativo ni territorial en el país. También, el sector de la seguridad ha sido hasta ahora uno de los más postergados, tomando en consideración que ha sufrido numerosos cambios de conducción (11 ministros en 14 años) y no ha sido dotado ni institucionalmente, ni económicamente, tal y como correspondería, de tomarse en consideración la magnitud de la crisis de la seguridad pública en el país.

¿Cuáles han sido las medidas o políticas adoptadas por el gobierno nacional hasta ahora para tratar el problema?

Se mencionarán solo las más importantes, las que han tenido o tienen alguna trascendencia, aunque no resultados relevantes y observables en términos de reducción de la criminalidad.

- En 2006, la creación de la CONAREPOL, es decir, la Comisión Nacional para la Reforma Policial, cuyo objetivo fundamental fue organizar el mapa competencial y funcional de las policías en el país, además de tratar de mejorar sus bajos niveles de credibilidad y legitimidad. La decisión de formar esta Comisión, la tomó el Ministro del Interior y Justicia de la época, Jesse Chacón, luego de un evento que conmocionó a la opinión pública, como fue el secuestro y pos-

terior homicidio de tres hermanos de la familia Faddoul y su chofer, por cuenta de miembros de la Policía Metropolitana de Caracas. Dicha Comisión fue integrada por especialistas y autoridades nacionales y locales, escogidas con un enfoque plural. Esta iniciativa que consiguió en su primera etapa el logro de unos objetivos intermedios, fue boicoteada desde el propio gobierno a un año y medio de su funcionamiento, cuando hubo cambio del Ministro que la impulsó, Jesse Chacón, (el ministro que le siguió, Pedro Carreño consideró que la de la policía fue una “reforma burguesa”). El ministro que siguió al que consideró la reforma como “burguesa”, retomó el proceso, pero ya este había sufrido un considerable retraso y deterioro, debido a que todos los cuerpos de policía se prepararon para la reforma, maximizando muchos de ellos sus actividades ilegales y violentas y al suspenderse dicho proceso las mantuvieron sin ningún control por parte del Estado. De la CONAREPOL se propuso un “Nuevo Modelo Policial” y se diseñó un andamiaje legal para su desarrollo. La perspectiva de esta reforma ha sido humanista, más que operacional, gerencial o funcional, debido a que el proceso de reforma ha sido conducido desde su inicio por especialistas en derechos humanos, quienes privilegiaron la construcción de un modelo de policía no violento, dejando en segundo lugar el fortalecimiento de sus capacidades gerenciales, de funcionamiento y operacionales. Los principios seguidos en la reforma no fueron suficientes para el tipo de criminalidad que desborda las capacidades institucionales del país. Este proceso de reforma sigue su curso en la implementación del conjunto de leyes aprobadas, pero con escaso impacto en su legitimidad y claramente, en su desempeño, considerando que las cifras de delitos no solo no descienden, sino que aumentan, además que la violencia policial se ha incrementado en los últimos años como se mostró con las cifras de los casos de “resistencia a la autoridad”. Por ello no crece su legitimidad, aspecto fundamental para mejorar su actuación. Según el Latinobarómetro de 2011, el país con menos confianza en la policía, después de México es Venezuela. Solo un 25% de los ciudadanos reporta sentir confianza en la policía. Esta proporción se mantiene inalterada en los últimos

cinco años, lo que quiere decir que los impactos en la legitimidad del servicio de policía también son escasos, para no decir inexistentes. En Venezuela existen 147 cuerpos policiales y según las propias autoridades del Consejo General de Policía, 40% de sus miembros, se dedica a actividades de custodia de personalidades, bienes y administrativas. El número de policías en Venezuela ha aumentado en 20 años en un 70%, sin contar los dedicados a la seguridad privada. El número de organizaciones policiales creció en un 400%.

Cuadro 8: Total de cuerpos de seguridad en Venezuela (Comparativo 2006-2012)

Institución	2012	2006	% Variación
Total funcionarios policiales	150	126	19,05
Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana	1	0	...
Cuerpos de policía estatal	24	24	0,00
Cuerpos de policía municipales	122	99	23,23
Policía de investigaciones	1	1	...
Policía de inteligencia	1	1	...
Guardia Nacional	1	1	...

Fuente: Elaboración propia, construido a partir de información de cada una de las organizaciones.

Cuadro 9: Número de funcionarios policiales según institución de seguridad a la que pertenecen (Venezuela 2006-2012)

Institución	2012	2006	% Variación
Total funcionarios policiales	145.633	114.463	27,23
Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana	14.991	0	...
Cuerpos de policía estatal	70.727	59.202	19,47
Cuerpos de policía municipales	12.183	10.746	13,37
Policía de investigaciones	8.209	8.215	-0,07
Policía de inteligencia	3.523	3.500	0,66
Guardia Nacional	36.000	32.800	9,76

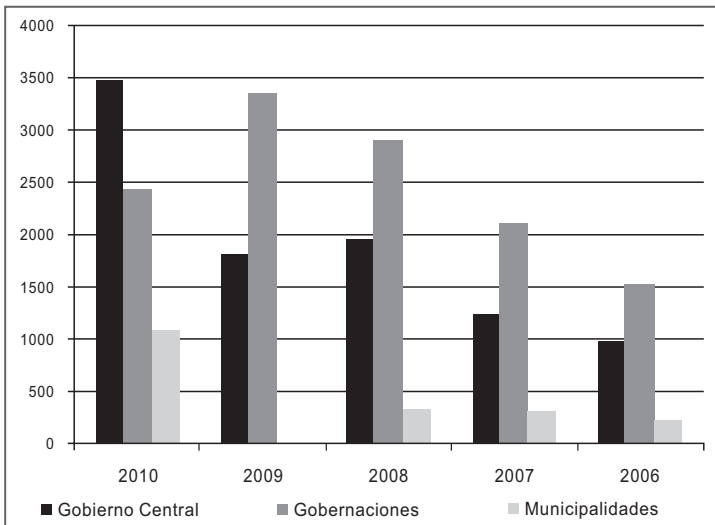
Fuente: Elaboración propia, construido a partir de información de cada una de las organizaciones.

- En 2009 se creó la Universidad Experimental de la Seguridad, que perseguía unificar la formación de todos los cuerpos policiales del país. Hasta ahora, han trabajado prioritariamente en la formación de los contingentes egresados de la Policía Nacional Bolivariana.
- En 2009 también, se creó la Policía Nacional Bolivariana que hasta el 2012, ha sido desplegada fundamentalmente en zonas determinadas de Caracas, concretamente en las Parroquias Sucre, Antímano, La Vega y prestan servicio en el Metro de Caracas, Metrocable y Ferrocarril. A la PNB se sumó la Policía de Tránsito, la cual opera ahora en las principales vías de la ciudad de Caracas. En cuanto al interior del país, hay un inicio de “despliegue” de la PNB en los Estados Aragua, Táchira, Anzoátegui, Lara, Miranda, Carabobo y Zulia. Es esta la apuesta más fuerte del gobierno en materia de seguridad. Según información disponible del CICPC, la PNB tendría más legitimidad que los otros cuerpos que actúan en Caracas (como la Policía de Caracas, perteneciente a la Alcaldía de Caracas), pero su impacto en la criminalidad no ha sido elevado. El primer contingente de la PNB provino de exmiembros de la Policía Metropolitana, que recibieron una formación de ocho meses. Como se mencionó supra, en general la policía en Venezuela está bastante desfasada para atender el tipo de criminalidad que afecta al país. No disponen de sistemas de información, bases de datos, capacitación operacional, cambio de rutinas gerenciales, modernización institucional, entre otras, que les permita ser más eficientes. En general, la reforma emprendida en 2006 no ha arrojado resultados tangibles ni en su acción policial ni en el trato a los ciudadanos, además que no funciona ninguna forma de control externo efectiva sobre sus actividades.
- El gobierno ha generado también un conjunto de leyes, entre normas y reformas (ver anexo). En general, los cambios legales no responden a una planificación estratégica de la seguridad, sino a determinados eventos específicos o solicitudes puntuales del Ejecutivo. Incluso así, leyes estratégicas no han logrado ser aprobadas, como la del desarme, debido a diferencias de enfoque sobre el tema dentro del partido de gobierno. Es interesante observar también que pese al

empeño en buscar una policía más apegada a la letra de la Constitución y a la normativa nacional e internacional en derechos humanos, las reformas de leyes adelantadas por el parlamento son bastante regresivas en el tema de derechos humanos, vis à vis las numerosas reformas del Código Orgánico Procesal Penal y la reforma a la ley de drogas, por poner sólo algunos ejemplos. En suma, la mayoría de las reformas legales realizadas hasta la fecha, han sido más reactivas y punitivas que estratégicas y apegadas a la Constitución Nacional.

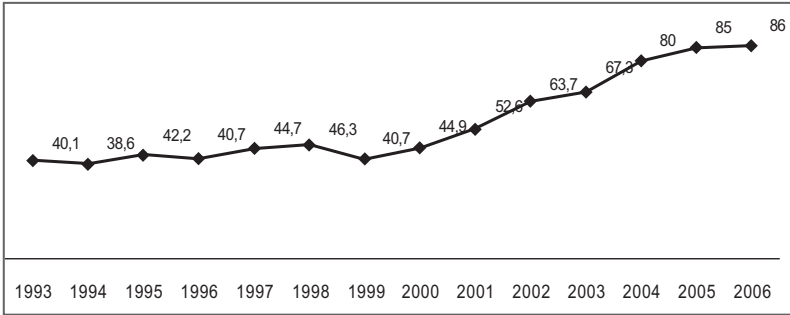
- De igual manera, en los últimos años, fundamentalmente después de 2006, la inversión en seguridad pública se ha incrementado en el país.

Gráfico 17: Gasto en materia de seguridad (millones de Bs)



- El gobierno también ha tratado de aumentar su “eficiencia” en materia penal, lo que se ha traducido en una explosión sin precedentes de la población penitenciaria (Antillano 2012). De unos 7.000 presos a mediados de los años ochenta, en Venezuela se pasó a 9.000 a fines de esta década, para ascender a 25.000 a mediados de los noventa. Luego de una disminución significativa en 1999, debido a la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal, actualmente la cifra de detenidos supera los 45.000. El número de prisioneros ha crecido por encima de 500% en los últimos 20 años. Sin embargo estas cifras son engañosas en cuanto a lo que a impunidad se refiere, debido a que la mayoría de detenidos lo está por delitos fútiles y de drogas, lo cual, como se conoce, tiene escaso impacto en las tasas de criminalidad, con lo que puede seguir subiendo el número de prisioneros sin que la situación de la inseguridad ciudadana mejore en lo más mínimo. Esta sobrepoblación ha generado numerosas crisis en el sector penitenciario en Venezuela, porque las cárceles en el país ni siquiera son mínimamente habitables, tienen un altísimo porcentaje de hacinamiento y lejos de ayudar a los privados de libertad a reconducir su vida, los llena de indignidad. También hay evidencias de un fuerte crecimiento de los delitos cometidos desde las cárceles y de un extenso y poderoso arsenal en cada uno de los centros de reclusión del país, en la actualidad, sonrecintos dominados totalmente por los reclusos más poderosos y donde se reproducen a diario dramáticas situaciones de barbarie contra los prisioneros más débiles, quienes están sometidos por los denominados “pranes”, jefes de facto de cada una de las cárceles, quienes controlan no sólo el penal, sino sus negocios de extorsiones y robos fuera del mismo. Es esta otra materia pendiente del actual gobierno venezolano. No puede un país proclamar el tránsito hacia una sociedad más humana y justa, teniendo el sistema prisional que tiene Venezuela, suma de pequeños infiernos de destitución de todos los derechos de los que allí están.

Gráfico 18: Casos conocidos por el Cuerpo de Investigaciones Científica, Penales y Criminalísticas (CICPC) y casos remitidos a Fiscalía



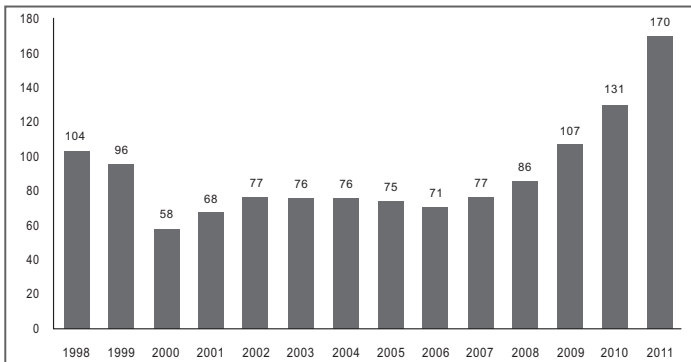
Fuente: Centro para la Paz UCV sobre la base de información oficial.

Cuadro 10: Casos conocidos sobre detenciones efectuadas

Delito	Casos conocidos	Detenciones efectuadas	% detenciones sobre casos conocidos
Homicidios	13.568	2.584	19
Violencia contra la mujer	26.573	4.837	18
Consumo, posesión, tráfico de drogas	14.817	15.669	120
Todos los delitos	275.889	44.328	16

Fuente: Centro de Estudios Sociales (CES) sobre la base de información oficial.

Gráfico 19: Población privada de libertad. Venezuela 1998-2011 (Tasa por 100.000 habitantes)



- En 2011, se creó la Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme, que hasta ahora ha producido algunas resoluciones en materia de control de municiones, pero no ha logrado aprobar una ley de desarme, algo verdaderamente sorprendente, considerando que el gobierno tiene mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional.
- Por último, en junio de 2012, el Presidente Chávez anunció la creación de la Misión “A toda vida Venezuela”, que, según sus propios autores, es la primera vez que el gobierno diseña una política de seguridad ciudadana, superando la noción del Plan o Programa. Baste decir que la Misión tiene seis vértices, 29 líneas estratégicas y 117 acciones programáticas, entre las cuales está, nada menos que el cambio del Código Penal venezolano, el Código Orgánico Procesal Penal, además de programas preventivos, transformación del sistema penal, transformación del sistema penitenciario, atención a las víctimas, entre otras muchas cosas, de las cuales hasta ahora no se conocen cómo ni cuando se harán. La Misión involucra la participación de todos los organismos del Estado. Con ella, se pasó de hacer poco, a decir que se va a hacer todo.

¿Cuál ha sido el resultado de todas estas políticas? Como se adelantara anteriormente, escaso, para no decir ninguno, lamentablemente. Las cifras de homicidios y demás delitos violentos son elocuentes. No solo no se reducen sino que aumentan cada año. Es claro que muchas de las cosas que se hicieron no podían tener un impacto directo en las cifras, ya que su diseño no lo permitía, pero tampoco han servido para mejorar el entorno, ni para que haya más eficiencia, ni para mejorar la actuación del Estado. La pregunta entonces es ¿por qué no han tenido ningún impacto y las cifras de delitos violentos siguen aumentando sin parar?

He aquí algunas de las causas adicionales, no exhaustivas:

- Falta de un conocimiento útil que provenga de diagnósticos rigurosos, lo que impide una planificación estratégica para el logro de una política democrática de seguridad ciudadana

- Falta de profesionalismo y preparación de las personas responsables de las políticas de seguridad ciudadana a nivel nacional y regional, área en la que prima el voluntarismo y la improvisación. Entre estos nuevos actores institucionales se privilegia el impacto de los “tiempos políticos”, de las coyunturas electorales y de la opinión pública, más que el problema en sí mismo. Abundancia de respuestas múltiples (impulsivas, aisladas, contradictorias, oportunistas). No existe tampoco ninguna diferencia a ser visibilizada desde los ámbitos de las políticas de seguridad desarrolladas desde los gobiernos regionales y locales en manos de la oposición al gobierno.
- No ha habido una depuración efectiva de los diferentes cuerpos policiales, persiste la corrupción y la violencia policial, incluso entre la nueva Policía Nacional Bolivariana. Tampoco ha habido la intención de mejorar gerencial y funcionalmente el trabajo policial, ni de modernizar sus estructuras. Concentración de esfuerzos en la reforma policial, que ha sufrido numerosos contratiempos; así como en una suma de iniciativas débiles, estériles, descoordinadas y a destiempo.
- Más de la mitad de las ciudades está excluida de los beneficios del Estado. Destitución de derechos y falta de acceso a los bienes contemplados en la Constitución Nacional y el Estado en las zonas de exclusión. Inexistencia de programas de prevención. Vacío de políticas públicas para atacar la base social del problema, debido a que prima la confusión entre prevención social y política social.
- Falta de atención a los jóvenes como población especialmente vulnerable.
- Acceso indiscriminado y creciente a las armas de fuego y al alcohol.
- Prevalencia de explicaciones políticas en torno al tema. Tema polarizado e instrumentalizado políticamente.
- Multiplicidad de programas sin continuidad ni sostenibilidad. Se trata de aparentar acciones sin importar el resultado, no hay ningún índice de evaluación o monitoreo.

- Baja por no decir inexistente participación ciudadana en ningún mecanismo de las políticas propuestas. Incluso, la participación se ha tratado de sustituir por la modalidad de la “consulta”, lo que significa que la “opinión” de los ciudadanos es tomada en cuenta a través de grupos focales y encuestas. Con ello, es evidente que no hay ninguna participación, sino, como lo es, solo se conoce la opinión de la gente, necesaria pero claramente insuficiente en este tema.
- Desconocimiento de los aspectos transnacionales de la criminalidad.
- Desconocimiento del impacto de la seguridad privada.
- Ausencia de bienes públicos en las ciudades, lo que incrementa la “ansiedad de estatus”.
- Desconocimiento para navegar en temas “duros”, ni trabajo sofisticado para conocer las dinámicas reales del delito en Venezuela. Se privilegia la búsqueda de “políticas de seguridad ciudadana de izquierda”.
- Falta de estrategias especializadas en los temas de: penetración y captura del Estado, narcotráfico y crimen organizado, tráfico y posesión de armas, papel de los medios de comunicación, inseguridades “invisibles”, prevención comunitaria

Como se ha podido apreciar en la anterior relación, lamentablemente las políticas desarrolladas hasta ahora en el país, no han tenido el éxito esperado. Es urgente que el gobierno venezolano se dedique a trabajar con más ahínco y propiedad en este problema. De seguir con estas líneas de acción, el futuro se presenta aún más sombrío.

UNA LISTA DE DESAFÍOS URGENTES

La situación descrita con anterioridad revela su drama y urgencia por sí sola. Es imperativo para el país tomar medidas que de verdad, sin subterfugios o engaños, se orienten a reducir la tasa de homicidios que está acabando con buena parte de la juventud venezolana, por motivos fútiles y absurdos. Las víctimas de esta tragedia de violencia, son en su mayoría pobres y jóvenes,

con pocos caminos todavía de inserción en la sociedad. Se debe trabajar seriamente en estrategias focalizadas, informadas y pertinentes. Privilegiar como política detener los homicidios y comenzar a salvar vidas. Esto es un problema grave del Estado venezolano en su conjunto, no solo del gobierno o de la oposición, por lo que ambos sectores deben dejar de lado sus discursos bárbicos, las acusaciones mutuas y trabajar seriamente en parar esta epidemia que está echando al traste todos los avances que en materia social ha logrado el país. Todos los niños que sobreviven a la mortalidad infantil mueren por causas sin sentido, 10, 12, 15 años después de ser salvados por las políticas sociales. Es una cuestión de lógica, es una cuestión de humanidad y es una cuestión política. El Estado tiene la capacidad de prevenir y controlar este problema. De lo contrario y con razón, la sociedad venezolana comenzará a pensar que es irrelevante, y actuará en consecuencia.

Algunas propuestas:

Más que megaplanes y megaproyectos que terminarán por ser infructuosos por su carácter totalizante, es recomendable escoger los cinco o diez principales delitos y establecer estrategias diferenciadas para su prevención y control. El primero de ellos, por supuesto, el homicidio. Un gobierno humanista debe ocuparse prioritariamente de esto. Igual deben hacer los gobiernos regionales y locales, ya que todos tienen posibilidades de atender el problema, así sea con capacidades diferenciadas. Hay que conocer las principales dinámicas del homicidio y los principales delitos, sus mecanismos de comisión, reunir todas las capacidades del Estado e intervenir eficiente y eficazmente, no meros programas mediáticos pero infructuosos. No se trata de hacer encuestas o consultas aunque participen en ellas miles de personas. Se trata de investigar de manera seria las causas, modalidades, espacios y territorios y sin prejuicios de ninguna especie trabajar profundamente en el tema, de manera profesional y articulada.

Las políticas de seguridad ciudadana en el país, que se deben desarrollar en conjunto por todos los niveles de gobierno, sean del gobierno o de la oposición, deben basarse en un conjunto de nuevos principios: aggiornarse o modernizarse, diferenciar las realidades de la violencia e inseguridad, profundizar en los análisis, flexibilizar y reorientar políticas e instituciones, innovar y sobre todo, cooperar interinstitucionalmente.

La realidad de la criminalidad en Venezuela demuestra fehacientemente que las políticas tradicionales desarrolladas hasta ahora, no van a resolver el problema, por el contrario, están contribuyendo a aumentarlo. Muchos países y ciudades de la región han reducido sus niveles de inseguridad y violencia, algunos de ellos críticos. ¿Cómo lo han hecho? Con políticas eficientes de seguridad ciudadana, en las que la participación ciudadana es uno de los elementos centrales, además del conocimiento profundo de la realidad y la modernización institucional.

El país requiere desarrollar nuevos marcos jurídicos e institucionales para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana, otorgar un nuevo rol a los municipios, propiciar la restauración de la confianza en el espacio público, en las instituciones, en la legalidad y sobre todo tener objetivos claros, focalizar y evaluar permanentemente lo que se hace.

Venezuela requiere de urgencia emprender la tarea de parar la pérdida de vidas que afecta a miles de familias de víctimas en el país, a quienes se les ha arrebatado el derecho a tener futuro.

En enero de 2013, comienza un nuevo período constitucional en Venezuela, al igual que un nuevo período para los gobernadores de estados, quienes serán elegidos en diciembre de 2012. Todos tienen el deber de emprender una transformación radical de las políticas de seguridad ciudadana. De todos los desafíos del país, es este el más importante. Ojalá que así se entienda.

NOTAS

1. El Plan República consiste en un mecanismo de cooperación entre la Fuerza Armada Bolivariana Nacional y el Consejo Nacional Electoral, a los fines de resguardar los centros de votación en todo el país. Dicho Plan se lleva a cabo también en coordinación con el resto de la fuerza pública nacional, estatal y municipal, la cual es acuartelada durante el lapso de las elecciones, a los fines de resguardar la seguridad ciudadana.

2. Prohibición de expendio de bebidas alcohólicas durante 72 horas en todo el país.

3. Levantamiento masivo de los sectores populares, fundamentalmente en Caracas, contra un paquete de fuertes medidas económicas de corte neoliberal implantadas sorpresivamente por el Presidente Carlos Andrés Pérez que fue reprimida drásticamente y ferozmente. En Caracas en dos días (28 y 29 de febrero de 1989), fueron asesinadas por las fuerzas del orden público, policías y militares más de 400 personas. Esta respuesta tan violenta como ilegal, está en la génesis de la deslegitimación sufrida por el sistema político vigente para la época y es el inicio de una serie de rituales de violencia en muchos sectores populares de Caracas.

4. La Policía Metropolitana de Caracas dependía de la Alcaldía Metropolitana, cuyo gobierno elegido en 2000 fue de un periodista vinculado políticamente con el “chavismo”. A partir del 2001, cuando comenzó la conspiración política que culminaría en una primera etapa en el golpe de Estado de abril del 2002, dicha policía fue usada para “resguardar” las movilizaciones de la oposición, mientras mantuvo una actitud hostil frente a las movilizaciones populares favorables al gobierno del Presidente Chávez. Dicha policía confrontó en las últimas dos décadas de su funcionamiento un proceso de deslegitimación progresivo, por sus elevados índices de violaciones graves de derechos humanos y sus altos niveles de corrupción.

5. Es notable el déficit de información sobre la situación de la criminalidad en el país. Lo que abunda, son declaraciones de funcionarios de alto nivel, de ambos lados del espectro político, revelando bajas impresionantes en las tasas de homicidios del orden del 60 y 70% cada semana. De tomarse esos reportes en serio, en el país, no debería haber ya un homicidio en el país...

6. En justicia deberían llamarse, en vez de políticas, modalidades de despliegue policial

BIBLIOGRAFÍA

Briceño-León, R., Ávila, O., & Camardiel, A. (2012). *Violencia e Institucionalidad: Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2012*. Caracas: Editorial Alfa.

Cálix, Á. (2012). *La falacia de más policías, más penas y más cárceles: El problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa. Serie Claves*. Caracas: UNES.

Comisión Nacional para la Reforma Policial. (2006). *Reforma Policial: Una mirada desde afuera y desde adentro*. Caracas: Altolitho.

de Mezquita Neto, P. (2011). *Ensaio sobre segurança cidadã*. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil.

Fabián Sain, M. (2010). *La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (fev/mar de 2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*.

Guimares, S., & Veloso, F. (2008). *É Possível: Gestão de Segurança Pública e Redução da Violência*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2010). *Estado, Instituições e Democracia: república*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Lander, E. (2012). *No a la guerra contra las drogas. Serie Claves*. Caracas: UNES.

Lisboa Bacha, E., & Schwartzman, S. (2011). *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro: Grupo Editorial Nacional.

Moreno, A., Campos, A., Pérez, M., & Rodríguez, W. (2008). *Tiros en la cara: El delincuente violento de origen popular*. Caracas: Ediciones IESA.

Simon, J. (2011). *Gobernar a través del delito*. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.

Soares, L. E. (2006). *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro: Editora Sextante.

Soares, L. E. (2011). *JUSTICA: Pensando alto sobre violência, crime e castigo*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

Sojo, A., & Hopenhayn, M. (2011). *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Sozzo, M. (2012). *Los retos de la izquierda en las políticas públicas de seguridad ciudadana. Serie Claves*. Caracas: UNES.

Universidad Nacional Experimental para la Seguridad. (mayo-octubre de 2012). *COMUNES: Revista de Seguridad Ciudadana y Pensamiento Crítico* (1).

Villorio, J., Ordaz, P., Piñón, E., Almazán, A., Osorno, D., Martínez, O., y otros. (2011). *La ley del cuerno: Siete formas de morir con el narco mexicano*. Caracas: Ediciones Puntocero.

Young, J. (2012). *Criminología de la clase obrera. Serie Claves*. Caracas: UNES.

Zimring, F. (2012). *The City that Became Safe: New York's Lessons for Urban Crime and its Control*. New York: Oxford University Press.

Documento revisados:

Resumen Ejecutivo Gran Misión A Toda Vida Venezuela.

Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana, Instituto Nacional de Estadística (INE): *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009 (EN-VPSC-2009)*, Documento Técnico; Caracas, mayo de 2010

Centro de Estudios Sociales (CES) (2009): Estudio sobre la caracterización de la violencia en el Distrito Metropolitano de Caracas, mimeo.

Provea (2002-2009): Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, capítulo de seguridad ciudadana, editado por Provea, Caracas-Venezuela.

Global study on homicide, UNODC 2011.

Alertamericas 2012, OEA.

ANEXOS**LEYES ORGÁNICAS:**

Nombre de la ley	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto de la ley
1. Ley Orgánica sobre estados de excepción	15-08-2001	37.261	Regular los estados de excepción en sus diferentes formas: estado de alarma, estado de emergencia económica, estado de conmoción interior y estado de conmoción exterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; así como, el ejercicio de los derechos que sean restringidos con la finalidad de restablecer la normalidad en el menor tiempo posible.
2. Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia	20-05-2004	37.942	Con este instrumento jurídico se pretende contribuir con la solución al problema que implica tener sin ley a tan importante institución como es el Tribunal Supremo de Justicia, pilar fundamental del estado de derecho, que tiene como función primordial controlar, de acuerdo con la Constitución y las leyes, la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder público.
3. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo	05-08-2004	37.995	Regular la naturaleza, organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, la cual tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la persona humana o bajo cualquier expresión social, organizada o no, que estén establecidos en la Constitución de la República y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
4. Ley Orgánica Contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas	16-12-2005	38.337	Contiene las disposiciones que deben aplicarse en la materia de comercio, expendio, industria, fabricación, refinación, transformación, extracción, preparación, producción, importación, exportación, prescripción, posesión, suministro, almacenamiento, transporte, corretaje y de toda forma de distribución, del control, fiscalización y uso de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas a que se refiere esta Ley; sus derivados, sales, preparaciones y especialidades farmacéuticas, tales como cannabis sativa, cocaína y sus derivados, los inhalables y demás sustancias contenidas en las listas de los convenios internacionales suscritos por la República; así como el control de materias primas, insumos, productos químicos esenciales, solventes, precursores y de otra naturaleza, cuya utilización pudiera desviarse a la producción de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, del consumo de estas sustancias, su prevención, procedimientos y medidas de seguridad social.

Nombre de la ley	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto de la ley
5. Ley Orgánica del Ministerio Público	19-03-2007	38.647	El Ministerio Público es un órgano del Estado, independiente y autónomo, que tiene por misión actuar en representación del interés general, inspirado en los principios de excelencia, imparcialidad, transparencia, idoneidad, objetividad e independencia, ejerciendo las acciones que, en el marco del sistema de administración de justicia, permitan establecer, de ser procedente, la responsabilidad penal, civil, administrativa, disciplinaria de los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones, así como la penal y civil de los particulares; defender y hacer cumplir el ordenamiento jurídico en los procesos judiciales y administrativos; y ejercer las demás atribuciones previstas en la Constitución y las leyes, con el propósito de contribuir al logro de la justicia, la paz social y la preservación del Estado de Derecho.
6. Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	19-09-2007	38.770	Garantizar y promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia creando condiciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos, impulsando cambios en los patrones socioculturales que sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres, para favorecer la construcción de una sociedad democrática, participativa, paritaria y protagónica.
7. Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente	10-12-2007	5.859	Esta ley tiene por objeto garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes, que se encuentren en el territorio nacional, el ejercicio y el disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías, a través de la protección integral que el Estado, la sociedad y las familias deben brindarle en general desde el momento de su concepción.”
8. Ley Orgánica del Sistema de Justicia	01-10-2009	39.276	Regular la organización, coordinación y funcionamiento del Sistema de Justicia, a los fines de garantizar el acceso universal de todas las personas a dicho Sistema, para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos humanos.
9. Decreto con rango valor y fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía	07-12-2009	5.940	El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica tiene por objeto regular el servicio de policía en los distintos ámbitos político-territoriales y su rectoría, así como la creación, organización y competencias del Cuerpo de Policía Nacional, con fundamento en las normas, principios y valores establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

LEYES ORDINARIAS

Nombre de la ley	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto de la ley
1. Ley Sobre El Hurto y Robo de Vehículos	26-07-2000	37.000	Intervenir adecuadamente la vertiente comercial en que se ha convertido el robo y hurto de vehículos, castigando, entre otras manifestaciones conexas, el cambio ilícito de las placas, el aprovechamiento de los vehículos provenientes del delito, el desvalijamiento de vehículos para aprovecharse sus piezas o partes. También contempla normas orientadas a proteger a las víctimas asegurando la protección de los vehículos recuperados, garantizando la información al público acerca de los vehículos recuperados y agilizando los trámites para su devolución a los propietarios.
2. Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana.	06-11-2001	37.318	Regular la coordinación entre los órganos de seguridad ciudadana, sus competencias concurrentes y cooperación recíproca entre dichos organismos, especialmente ante situaciones que requieran asistencia conjunta y participación compartida de ellos. La coordinación de la seguridad ciudadana es vista como una obligación del Poder Público, para resolver las situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas y sus propiedades.
3. Ley para el Desarme	20-08-2002	37.509	La Asamblea Nacional persigue con la siguiente ley dar una respuesta rápida y eficaz ante una delincuencia que parece incontrolable. La ley apunta hacia un desarme general de la ciudadanía, estableciendo severos controles para el porte y uso de armas de fuego, así como de otras armas y explosivos que puedan generar violencia y la comisión de delitos. Asimismo, se establece en esta ley, la obligación de la Dirección de Armas y Explosivos de la Fuerza Armada Nacional de efectuar un registro balístico de todas las armas autorizadas en el país, el cual estará disponible para el uso de las autoridades policiales, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Nombre de la ley	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto de la ley
4. Ley Contra la Corrupción	07-04-2003	5.637	Ley tiene por objeto el establecimiento de normas y mecanismos para prevenir y sancionar la corrupción en la función pública y salvaguardar el patrimonio público, desarrollando los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad consagrados en la Constitución, y tipificando los delitos que atentan contra el patrimonio público y la ética y probidad en el ejercicio de la función pública.
5. Ley de Reforma del Código Penal	13-04-2005	5.768	Es la inclusión de un conjunto de modificaciones e inclusión de algunos artículos en el vigente Código Penal venezolano
6. Ley sobre el Delito de Contrabando	15-11-2005	38.327	<p>La presente Ley tiene por objeto prevenir, disuadir, investigar, perseguir, reprimir y sancionar el delito de contrabando que se cometa en el territorio y demás espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela, independientemente del lugar donde se hubieren realizado los actos preparatorios del delito.</p> <p>Esta Ley tiene como finalidad hacer efectivos los procedimientos jurídicos aplicables para la determinación de la responsabilidad de los autores, coautores, cómplices y encubridores del delito aduanero.</p>
7. Ley sobre el Delito de Contrabando	02-12-2005	38.327	Tipificar y sancionar el delito de contrabando que se cometa en el territorio y demás espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela. Independientemente del lugar donde se hubieren realizados los actos preparatorios del delito.
8. Ley de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en salas de uso de Internet, Video Juegos y otros Multimedia	25-09-2006	38.529	Garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes sus derechos a una información adecuada que sea acorde con su desarrollo integral y a la salud, en el uso, alquiler, compra, venta y permuta de juegos computarizados, electrónicos o multimedia y en salas de Internet.
9. Ley de Protección de Víctimas, Testigos y demás Sujetos Procesales.	05-01-2007	38.536	Establecer los principios que rigen la protección y asistencia de los derechos e intereses de las víctimas, testigos y demás sujetos procesales, y regular las medidas de protección, en cuanto a su ámbito de aplicación, modalidades y procedimiento.

Nombre de la ley	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto de la ley
10. Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 1.511 con Fuerza de Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas Penales y Criminológicas	05-01-2007	38.598	Amplia el radio de acción del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminológicas, en materia del régimen disciplinario, de modo que se pueda reponer las causas disciplinarias si se detectan vicios o defectos y realizar una nueva calificación jurídica en tales procedimientos si se observaren hechos que la justifican. Además, se crea el Procedimiento Abreviado cuando se trate de faltas flagrantes sancionadas con medidas de destitución.
11. Ley contra secuestros y extorsión	05-06-2009	39.194	Prevenir, tipificar y sancionar los delitos de secuestro y extorsión y garantizar la protección de la integridad física de las víctimas y sus bienes.
12. Ley para la Extinción de la Acción Penal y la Resolución de las Causas del Régimen Procesal Penal Transitorio	06-08-2009	39.236	La extinción de acción penal derivada de los hechos punibles, cuyos procesos se encuentren en el Régimen procesal Transitorio.
13. Ley para la prohibición de video juegos bélicos y juguetes bélicos.	05-12-2009	39.320	Establecer la prohibición para la fabricación, importación, distribución, compra, venta, alquiler y uso de videojuegos bélicos y juguetes bélicos.
14. Ley Contra la Delincuencia Organizada.	26-10-2005	5.789	Prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos cometidos por la delincuencia organizada, establecer los delitos considerados propios o específicos de estas organizaciones criminales, así como la pertenencia a estas asociaciones delictivas organizadas, sin que ello obste para que se observen las disposiciones que establece la Ley Aprobatoria de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos Protocolos.
15. Ley Estatuto Función Policial	07-12-2009	5.940	Establecer los derechos y obligaciones derivados de la relación funcional policial entre los cuerpos policiales y las funcionarias y funcionarios policiales, regulando lo concerniente al sistema de dirección y gestión de policía, y la planificación de la carrera policial; el sistema de administración de personal, el cual incluye el ingreso, jerarquías, jornada laboral, capacitación y desarrollo, evaluación de méritos y desempeño, valoración y clasificación de cargos, ascensos, remuneraciones, vacaciones, permisos y licencias, comisiones de servicios, suspensión, traslado, retiro, y cualquier otra situación administrativa o laboral relacionada con la administración de personal; el sistema de seguridad social; y el régimen disciplinario.

CÓDIGO ORGÁNICO

Nombre de la ley	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto de la ley
1. Ley de Reforma Parcial del Código Orgánico Procesal Penal	4-9-2009	5.930	Salvaguardar todos los derechos y garantías de la debido proceso consagrados en la Constitución Bolivariana de Venezuela, las leyes, los tratados, convenios, y acuerdos internacionales suscritos por la República.
2. Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana	6-8-2009	39.236	Garantizar la independencia e idoneidad de éstos y éstas, preservando la confianza de los ciudadanos y las ciudadanas en la integridad del Poder Judicial como parte del Sistema de Justicia.

LEYES APROBATORIAS DE ACUERDOS

INTERNACIONALES

Nombre de la ley	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto de la ley
1. Ley Aprobatoria del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	21-04-2001	37.353	Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños. Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos y promover la cooperación entre los estados parte para lograr esos fines.
2. Ley aprobatoria del Convenio Interamericano contra la Fabricación y el tráfico lícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados	12-06-2001	37.217	Impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; promover y facilitar entre los Estados Partes la cooperación y el intercambio de información y de experiencias para impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Nombre de la ley	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto de la ley
3. Ley Aprobatoria del Convenio sobre la Cooperación en materia de prevención de uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancia psicotrópicas y delitos conexos de la República de Venezuela y la República de Argentina.	26-12-2001	37.352	Cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, definiendo en su Artículo 1 los términos “estupefacientes” y “sustancias psicotrópicas”.
4. Ley Aprobatoria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	04-01-2002	37.357	La finalidad de la presente Convención es promover la cooperación para prevenir, investigar y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional, así como determinar si en efecto el delito es transnacional para efectuar su efectivo enjuiciamiento.
5. Ley Aprobatoria del Convenio entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República de Cuba sobre Asistencia Jurídica en Materia Penal.	22-01-2004	5.746	Mejorar la eficacia de las autoridades de ambos países en la prevención, investigación y enjuiciamiento de delitos mediante la cooperación y asistencia mutua en asuntos penales
6. Ley Aprobatoria del Convenio entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de los Estados Unidos de América Sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.	20-02-2004	37.884	Aumentar la efectividad de las autoridades en ambos países en cuanto a la investigación, el enjuiciamiento, la prevención y la represión del delito, mediante la cooperación y asistencia Jurídica mutua en materia penal, basados en el principio de igualdad soberana de los Estados.
7. Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.	10-05-2005	38.183	Promover, facilitar, reforzar la cooperación entre los estados parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones.

Nombre de la ley	Fecha de promulgación	Gaceta Oficial	Objeto de la ley
8. Ley Aprobatoria del Convenio entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República de Cuba sobre Asistencia Jurídica en Materia Penal y aprobatoria del Convenio entre Venezuela y Belaus para la cooperación en la lucha contra la delincuencia.	24-03-2008	38.894	Promover el desarrollo de la cooperación entre ambos países, a través de sus autoridades competentes y de conformidad con sus respectivas legislaciones internas con el propósito de prevenir y combatir eficazmente la delincuencia, por delitos cometidos o que pudieran cometerse en sus territorios y, cuyo conocimiento sea de la parte solicitante de la asistencia
9. Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cooperación entre la República Bolivariana de Venezuela y la República del Paraguay en Materia de Atención, Protección Integral y Restitución de Niños, Niñas y Adolescentes.	05-01-2009	39.091	Promover y fortalecer la cooperación en materia de atención, protección integral y restitución de niños, niñas y adolescentes, entre ambos países, sobre la base de principios de igualdad, respeto mutuo de la soberanía y reciprocidad de ventajas, conforme a sus respectivas legislaciones internas y a lo previsto en el presente acuerdo
10. Ley aprobatoria del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Argentina sobre Delitos en Materia de Drogas.	02-06-2009	39.191	Las Partes se comprometen a fomentar y promover la cooperación en materia de prevención del consumo indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefaciente, sustancias psicotrópicas y precursores químicos, así como de los delitos conexos, sobre la base de los principios de igualdad, soberanía, respeto mutuo, responsabilidad compartida y reciprocidad, con sujeción a sus ordenamientos jurídicos internos, a sus obligaciones internacionales y a lo previsto en el presente Convenio.

RESEÑA BIOGRÁFICA DE AUTORES

Carlos Basombrío — Perú. Sociólogo, graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Coordinador académico del Proyecto Seguridad Ciudadana en las Américas. Tendencias y Políticas Públicas del Latin American Program del Woodrow Wilson Center, Washington. D.C. Ver <<http://scela.wordpress.com>>. Es también consultor e investigador en temas de seguridad con diversas organizaciones en el país y el exterior. Es analista político y columnista regular del diario Peru.21 y Semana Económica y escribe frecuentemente en diversas publicaciones peruanas y del exterior. Ha sido Viceministro del Interior del Perú y participado activamente del proceso de reforma de la Policía. Antes trabajó por más de veinticinco años en diferentes organizaciones no gubernamentales. Ha sido miembro y tres veces director del Instituto de Defensa Legal. Ha escrito numerosos libros, ensayos y artículos en temas de seguridad ciudadana y reforma policial, defensa, Inteligencia y relaciones civiles militares, democracia, derechos humanos, sociedad civil, y corrupción.

Raúl Benítez Manaut — México. Sociólogo. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. También es Presidente de la Organización no gubernamental “Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. A.C.”. Ha sido académico visitante del Woodrow Wilson Center, en 1998 y 2003 y profesor de la Universidad de Columbia en Nueva York (2001), de American University en Washington (2006-2007), del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de la National Defense University de Washington (2004). Entre sus publicaciones están *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989; *Mexico and the New*

Challenges of Hemispheric Security, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2004, es coeditor del libro *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006, es editor de *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010. Es coeditor del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, versiones 2009 y 2012, CASEDE, México.

Marco Antonio Castillo — Guatemala. Licenciado en Pedagogía y Ciencias de la Educación con una Maestría en Educación con especialidad en Diseño Curricular y un Post grado en Alteridad y Educación. Desde los inicios de su carrera profesional ha trabajado en el campo de la educación Empezó su labor pedagógica en Grupo Ceiba como Coordinador Pedagógico en 1998, convirtiéndose en Director General desde 1999 hasta la fecha. Responsable de la creación de la propuesta metodológica de Grupo Ceiba aprobada por el Ministerio de Educación de Guatemala y el Departamento de Educación Extraescolar Nacional. Esta propuesta ha merecido varios reconocimientos internacionales de organismos como: El BID, UNESCO, AFCS, CEPAL, KELOGG'S FOUNDATION entre otros. Actualmente incursiona en el campo de los temas relacionados como las Plataformas de Paz Urbana y las teorías de la Mediación, Resolución y Transformación de Conflictos.

Gino Costa — Perú. Presidente de Ciudad Nuestra y consultor internacional en seguridad pública y ciudadana. Ha sido Ministro del Interior, Presidente del Instituto Nacional Penitenciario y Defensor Adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo, así como funcionario de Naciones Unidas en el Centro de Derechos Humanos en Ginebra, Suiza y en misiones de paz en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Ha publicado extensamente en el Perú y en el extranjero sobre temas de seguridad. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph.D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

Elvira Cuadra Lira — Socióloga nicaragüense, investigadora del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEEPP) y del Centro de Investigaciones de la Comunicación, (CINCO), en Nicaragua. Ha publicado diversos libros y ensayos sobre democracia, gobernabilidad, conflictos y seguridad en Nicaragua y Centroamérica. Algunas de las publicaciones son: “Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990-1996” (1998); “Jóvenes y cultura política. La generación de los 90” (2001); “El trinomio del fuego. Armas, leyes y cultura” (2004) y “Jóvenes y cultura política. La generación del 2000” (2011).

Lucía Dammert — Perú. Socióloga, Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y Chile. Los últimos cinco años se desempeñó como Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile. En la actualidad es Académico del Centro de Estudios Sociales Enzo Faletto de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana, conflictividad social y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. En el plano de la gestión pública ha participado de programas de seguridad ciudadana en diversos países de la Región, trabajando como asesora en el Ministerio del Interior de Argentina y Chile así como en la Secretaria de Seguridad Pública de México. También ha sido asesor experto en el Departamento de Seguridad Pública de la Organización de los Estados Americanos y Consultora Banco Interamericano del Desarrollo.

Renato Sérgio de Lima — Brasil. Graduado en Ciencias Sociales (1995), maestría (2000) y doctorado en Sociología (2005) por la Universidad de São Paulo. También posee Pos-Doctorado en el Instituto de Economía da UNICAMP (2010). Actualmente es Asesor Técnico da Fundação Seade. Editor de Revista Brasileira de Segurança Pública. Ex-Secretario Ejecutivo (2006-2012) y Miembro do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012). Miembro del Consejo Fiscal de la Sociedad Brasileña de Sociología - SBS (2012-2013) y Director Científico da Anipes

(Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística). Fue jefe de la División de Estudios Socioeconómicos de la Fundación Sistema Estadual de Análisis de Dados - SEADE (2004-2009) y Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de São Paulo (2004 e 2005). Es autor, entre otros, del libro “Between Words and Numbers: Violence, Democracy and Public Safety in Brazil”. 1. ed. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG, 2010. v. 1. 193p.

Liana de Paula — Brasil. Doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo e investigadora de las áreas de sociología y violencia juvenil. Actualmente es profesora asistente del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de São Paulo y Directora de Investigación de la Asociación Nacional de los Derechos Humanos, Investigación y Estudios de Posgrado-ANDHEP.

María Victoria Llorente — Colombia. Politóloga, experta en temas de crimen y conflicto armado, en políticas de seguridad nacional y ciudadana y en reforma de la Policía. Entre 1998 y 2006 fue investigadora asociada del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de Los Andes en donde coordinó el grupo de estudios Paz Pública a través del cual se adelantaron múltiples investigaciones sobre violencia, seguridad y justicia en Colombia. Ha sido consultora del BID, de la Oficina contra la Droga y el Crimen de Naciones Unidas, la Alcaldía de Bogotá y la Policía Nacional de Colombia en políticas de seguridad ciudadana, prevención de violencia juvenil y reforma policial. Entre 1988 y 1994 sirvió como asesora del Ministro de Defensa Nacional, la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional y la Consejería Presidencial de Paz. Participó en la Comisión Asesora de Política Criminal conformada por el Gobierno Nacional de Colombia en el 2011 y que entregó sus recomendaciones en junio de 2012 y actualmente hace parte de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia integrada por el Ministerio de Justicia en enero de 2013. Desde el 2006 es Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Sergio Guarín León — Colombia. Historiador de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes. En la actualidad es Investigador Senior de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en estudios de Seguridad y Defensa. Tiene una amplia experiencia en procesos de formulación y evaluación de proyectos, planes y políticas en las áreas de seguridad, convivencia y cultura ciudadana, construcción de paz y educación. Fue director de la Red Nacional de Programas de Desarrollo y Paz (REDPRODEPAZ), coordinador de varios grupos en la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Director del programa de Ciencias Políticas de la Universidad Tecnológica de Bolívar en Cartagena de Indias, entre otros.

Luis Pásara — Perú. Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde fue profesor entre 1967 y 1976. Realizó estudios de post grado en la Universidad de Wisconsin. En 1977 fundó el Centro de Estudios de Derecho y Sociedad (CEDYS), en Lima, del que fue director e investigador durante diez años. Ha trabajado sobre el sistema de justicia en Perú, Argentina, Ecuador, Guatemala y México y ha publicado: *Jueces, justicia y poder en el Perú* (CEDYS, Lima, 1982), *Derecho y sociedad en el Perú* (El Virrey, Lima, 1988), *Las decisiones judiciales en Guatemala* (MINUGUA, Guatemala, 2000), *Ley, justicia y sociedad en América Latina* (UNAM, México D.F., 2010), *Tres claves de la justicia en el Perú* (Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2010) y *La producción judicial en Ecuador* (UNAM, México, D.F., 2011).

César Rivera — El Salvador. Máster en Psicología. Cursó sus estudios universitarios en Italia. Posteriormente hizo estudios de criminología en Japón. Por muchos años se desempeñó como funcionario público. Fue Secretario Técnico y Director de Investigaciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador. Desde esa posición impulsó la formulación y la puesta en marcha de las políticas de prevención social de violencia. También ha sido Director de Proyectos con instancias de cooperación internacional. En su trayectoria profesional también destaca su aporte como consultor internacional, especializado en la evaluación de proyectos sociales y de seguridad ciudadana.

Marcelo Fabián Sain — Argentina. Licenciado en Ciencia Política, Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina, 1987); Maestro en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa Argentina, (Buenos Aires, Argentina, 1993); y Doctor en Ciencias Sociales, Instituto de Filosofía e Ciências Humanas de la Universidade Estadual de Campinas (Campinas, São Paulo, Brasil, 1999). Docente e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. Director del Núcleo de Estudios sobre Gobierno y Seguridad (NEGyS) de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria –primera policía de nivel federal creada en democracia y con mando civil-, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la República Argentina (2005-2009). Diputado de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (2011-2015). Autor de numerosas publicaciones especializadas y ponencias académicas y profesionales en eventos nacionales e internacionales referidos a las problemáticas de la seguridad pública y las instituciones policiales, entre otros, autor de los libros *El leviatán azul: policía y política en la Argentina* (Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008); *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo* (Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010); y *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civiles-militares en la democracia argentina* (Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010).

Ana María Sanjuán — Venezuela. Asesora principal para la Corporación Andina de Fomento (CAF) en temas de seguridad ciudadana, democracia y el Estado. Fue profesora en la Universidad Central de Venezuela por más de dos décadas, sirviendo como directora del Centro para la Paz y la Integración entre 1990 y 2005 y como director del Centro para la Paz y los Derechos Humanos desde 2005 al 2010. Ha sido profesor visitante en varias universidades de América Latina y es autora de numerosas publicaciones sobre democracia, ciudadanía, seguridad regional, integración regional, derechos humanos y política exterior venezolana. Ha servido como consultora para instituciones como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. Tiene una licenciatura en Psicología social y un doctorado en ciencias políticas de la Universidad Central de Venezuela.

¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina, se terminó de imprimir en julio de 2013, en *Atril, excelencia editorial*, Av. Real de los Reyes núm. 207-11, Col. Los Reyes Coyoacán, Del. Coyoacán, México, D. F., C.P. 04330. Correo electrónico: atrileditorial@prodigy.net. El tiraje constó de 400 ejemplares más sobrantes para reposición.