

LA INSEGURIDAD Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



José Alfredo Zavaleta Betancourt
[coordinador]

Gabriel Kessler | Rafael Paternain | Salvador Maldonado Aranda | Loreto Correa |
Roberto González | José Alfredo Zavaleta Betancourt | Andrés Antillano | Theo
Roncken | Bertha García Gallegos | Ana María Becerra | Alejo Vargas Velázquez |
Viviana García Pinzón | Saúl Rodríguez Hernández | Cristian Garay Vera

**LA INSEGURIDAD
Y LA SEGURIDAD CIUDADANA
EN AMÉRICA LATINA**

La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina / José Alfredo Zavaleta Betancourt... [et.al.]; coordinado por José Alfredo Zavaleta Betancourt. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2012.
430 p. ; 26x16 cm. - (Grupos de trabajo de CLACSO)

ISBN 978-987-1891-13-9

1. Seguridad. 2. Sociología. I. Zavaleta Betancourt, José Alfredo, coord.
CDD 306.2

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:
Inseguridad / Seguridad ciudadana / Violencia / Movimientos sociales / Seguridad regional / Seguridad pública / Régimen político / Delitos / Policía / América Latina

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

LA INSEGURIDAD Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

José Alfredo Zavaleta Betancourt
(Coordinador)

Gabriel Kessler
Rafael Paternain
Salvador Maldonado Aranda

Loreto Correa
Roberto González
José Alfredo Zavaleta Betancourt

Andrés Antillano
Theo Roncken
Bertha García Gallegos
Ana María Becerra
Alejo Vargas Velásquez
Viviana García Pinzón
Saúl Rodríguez Hernández
Cristian Garay Vera



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Emir Sader - Secretario Ejecutivo

Coordinador Académico Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo Adjunto

Colección Grupos de Trabajo

Director de la Colección Marcelo Langieri - Coordinador del Programa Grupos de Trabajo

Asistentes del Programa Rodolfo Gómez, Pablo Vommaro y Melina Goldstein

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Responsable editorial Lucas Sablich

Director de Arte Marcelo Giardino

Producción Fluxus Estudio

Arte de tapa Ignacio Solveyra

Primera edición

La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina

(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2012)

ISBN 978-987-1891-13-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Introducción	9
--------------	---

I. LA INSEGURIDAD, LA VIOLENCIA Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Gabriel Kessler

Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas en la Argentina del siglo XXI	19
---	----

Rafael Paternain

La inseguridad en Uruguay: genealogía básica de un sentimiento	41
--	----

Salvador Maldonado Aranda

Corrupción, violencia e impunidad. Tareas pendientes para la seguridad democrática y la justicia	71
--	----

Loreto Correa

Malestar ciudadano en Chile: de la expectativa a la desilusión	93
--	----

Roberto González

Delito urbano e institucionalidad de la gestión de la seguridad en Córdoba	135
--	-----

II. LA SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS

José Alfredo Zavaleta Betancourt

La gobernanza de la inseguridad mexicana	153
--	-----

Andrés Antillano

La izquierda y la seguridad: discursos y estrategias de seguridad ciudadana durante el gobierno bolivariano

179

Theo Roncken

Bolivia: seguridad ciudadana y Vivir Bien. La seguridad ciudadana en el horizonte del Vivir Bien

205

Bertha García Gallegos

Reformando la seguridad desde arriba: la seguridad ciudadana y policial en el Ecuador

233

Ana María Becerra

Regímenes disciplinarios de las policías argentinas, reformas para su democratización

259

III. LA SEGURIDAD REGIONAL

Alejo Vargas Velásquez

Colombia y el Consejo de Defensa Suramericano

273

Viviana García Pinzón

Entre la cooperación y la coerción: las relaciones de Estados Unidos con Colombia y México en torno a las drogas ilícitas

303

Saúl Rodríguez-Hernández

“Unidad a medio camino”. Iniciativas integracionistas e intereses nacionales en materia de seguridad y defensa. Los casos de Colombia, Venezuela y Brasil

349

Cristián Garay Vera

Seguridad y defensa en Chile ¿Tan lejos o tan cerca?

361

INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE LIBRO INTEGRA los trabajos de investigación presentados en el encuentro del Grupo de Trabajo “Seguridad en democracia”, realizado del 23 al 25 de noviembre de 2011 en Montevideo, Uruguay.

La reunión de Montevideo permitió la inclusión de otros colegas –Rafael Paternain y Augusto Vitale– con los cuales nuestro grupo se ha consolidado, mediante una apertura de agenda y elementos de comparación para testear las tendencias recientes de la inseguridad y la seguridad en América Latina.

Este libro es una contribución de nuestro grupo a la *sociología latinoamericana de la inseguridad*. Los ensayos que a continuación se ofrecen describen y explican algunos acontecimientos actuales sobre estos problemas sociales en la región. Para tal efecto, desarrollamos un trabajo de *investigación aplicada* que registra las continuidades y discontinuidades recientes de la inseguridad y la seguridad en nuestros países; asimismo, superamos la *doxa* que imposibilita pensar qué tipo de seguridad requieren nuestras sociedades latinoamericanas para una convivencia pacífica, libre y constitucional.

Los trabajos aquí reunidos no utilizan conceptos *unívocos* de inseguridad y seguridad. En nuestro grupo se reconoce la necesidad del pensamiento crítico y reflexivo que sitúa los conceptos *multívocos* en

diferentes tradiciones académicas y políticas, producidas por discursos teóricos, reformas legales e institucionales. El campo de estudios de la sociología de la inseguridad latinoamericana se caracteriza por el diálogo fecundo acerca de la capacidad heurística de algunos conceptos tales como seguridad pública, seguridad interna, seguridad nacional, seguridad hemisférica, seguridad regional o bien *seguridad de los habitantes, seguridad ciudadana, seguridad humana, seguridad humana desde abajo*, para la comprensión de los procesos de inseguridad regional. Para nosotros es clave la distinción entre seguridad pública y seguridad ciudadana en la medida en que el contenido normativo del segundo concepto permite diferenciar las políticas estatales y los sistemas de protección de los derechos ciudadanos contra los abusos policiales. De allí que ubicamos: “los derechos y los deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un estado que debe garantizarlos” (Carreón, 2011).

Desde esa perspectiva, los integrantes del grupo de trabajo somos partidarios de la necesidad de conceptualizar el problema de la inseguridad desde una perspectiva teórica de *los campos sociales*; asimismo, advertimos la necesidad de una política democrática de seguridad sujeta a rendición de cuentas, así como lo imprescindible de superar el *realismo securitario* que caracteriza a los gobiernos de izquierda de la región que por no pensar el problema de la inseguridad reciclan las políticas de seguridad de la derecha o bien sostienen que el problema de la inseguridad sólo se resolverá hasta que se superen los problemas estructurales de los que depende ésta, la desigualdad y la exclusión.

En general, las tendencias básicas de la inseguridad y la seguridad no han cambiado sustantivamente en las últimas dos décadas, a pesar de la institucionalización del discurso de la seguridad ciudadana. El discurso del cambio de paradigma de la seguridad pública a la seguridad ciudadana no se ha materializado hasta ahora en nuevas relaciones entre las instituciones de la seguridad y los ciudadanos. La complejidad de la inseguridad se incrementó a pesar de la inversión en seguridad y el incremento de las buenas prácticas de algunos países. Los análisis clásicos sobre la seguridad ciudadana en América Latina dieron cuenta en su momento de la gravedad del problema en la región al identificarla como “la región más afectada por la criminalidad” y analizaron los efectos que ella tiene en la subjetividad y la “gobernanza democrática” (Rico y Chinchilla, 2002; ONU-Habitat, 2009; Danmert, 2009).

La mayoría de los trabajos de este texto consignan un incremento del sentimiento de inseguridad que se acopla a un incremento de los delitos y la victimización; describen una serie de reformas policia-

les que incluyen: o la militarización de las policías o la *policialización* de los militares, tanto como la ausencia de mecanismos civiles de control policial.

Estos procesos se combinan de forma muy particular para cada país referido en los estudios. Desde una perspectiva de la complejidad de la inseguridad que enfrentan los regímenes políticos latinoamericanos es importante diferenciar entre los países de baja densidad delictiva como Argentina y Chile de los que enfrentan entornos delictivos más complejos debido a la existencia de una delincuencia organizada estructurada en torno al narcotráfico como el caso de México, Colombia y Brasil.

En estas circunstancias, para nosotros el régimen político es una variable importante para comprender el tipo de gestión policial de la inseguridad. Por ejemplo, en los regímenes posdictatoriales y postconflicto –el caso de Chile, Argentina y Colombia– la *gubernamentalización* de la seguridad, de derecha o izquierda, es muy diferente a la que se practica en los viejos regímenes que no han experimentado la transición democrática como México. Particularmente nos interesa académicamente como objeto la gestión policial de los gobiernos de izquierda –el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia– cuyas políticas de seguridad no logran romper con el viejo paradigma de la seguridad pública y sustituirlo por un paradigma de seguridad ciudadana o humana.

Es necesario, en este contexto, llamar la atención acerca del papel creciente de los medios de comunicación en la configuración discursiva del sentimiento de inseguridad como en los casos de Argentina, México y Uruguay, analizados en este texto.

En este libro se insiste en el carácter *instituyente* de la seguridad. El análisis de la inseguridad como estructurante de las nuevas subjetividades sociales y de las reformas de las instituciones del monopolio de la violencia física legítima de los estados latinoamericanos nos remite a la problemática de la hegemonía en los regímenes de derecha e izquierda. La inseguridad es en América Latina no sólo una demanda creciente, cuyas formas pueden llevarse al extremo de la petición de mano dura, a la criminalización de la protesta o a la estigmatización de grupos sociales bajo el principio del retorno de “las clases peligrosas”, también es un núcleo de hegemonía. De cualquier forma, lo preocupante es que las formas de hegemonía no garantizan hasta ahora una integración no autoritaria que posibilite la rendición de cuentas de los militares y los policías a los ciudadanos mediante mecanismos de control civil.

Desde esta perspectiva, la inseguridad y la seguridad son observadas como un asunto público cuya *publicidad* varía en las sociedades

latinoamericanas según la fortaleza de las instituciones estatales y la densidad de la sociedad civil.

El presente libro está organizado en tres partes. En la primera parte, “La inseguridad, la violencia y los movimientos sociales”, Gabriel Kessler analiza la evolución del sentimiento de inseguridad y su relación con las tasas delictivas en Argentina; correlaciona el incremento de “la aleatoriedad del peligro” con el incremento de la desigualdad y la nueva gestión mediática de los delitos; no obstante, que en Argentina prevalece una “inquietud” por los delitos individuales “poco organizados” y la desigualdad”.

Por su lado, Rafael Paternain, muestra que el incremento del sentimiento de inseguridad en Uruguay –entendido como un acto de habla objetivo y subjetivo– se ha producido en un contexto de incremento de los delitos, el crecimiento económico sostenido, pero con alta exclusión social. Dice Paternain: “la inseguridad como ‘acto de habla’ sólo es interpretable y reconocible en su historicidad, en su recorrido temporal y en el acopio permanente de argumentos arcaicos para su comprensión actualización permanente”.

Salvador Maldonado Aranda acomete, con base en el concepto de *estado de excepción* de Giorgio Agamben, la emergencia de la violencia en la sociedad mexicana a partir de la acumulación de excepciones de diferentes actores políticos y sociales que suspenden el derecho para beneficiarse mediante mecanismos de corrupción e impunidad. Desde esta perspectiva, la violencia en México, es el resultado de la debilidad institucional del estado para ejercer la violencia física legítima, tanto como de los intercambios de “mercaderías políticas” en el plano local.

Loreto Correa, en turno, analiza los movimientos sociales de la sociedad chilena orientados a la construcción de una integración social incluyente. Para Correa, los movimientos sociales que aparecen eventualmente en la sociedad chilena buscan mayor igualdad y la apertura de mecanismos de participación. De acuerdo a Correa esos movimientos sociales evidencian las contradicciones de la sociedad chilena.

Para finalizar este bloque, Roberto González, describe la particularidad de la gestión policial de los delitos de menores infractores en Córdoba, Argentina.

En la segunda parte, “La seguridad de los ciudadanos”, José Alfredo Zavaleta Betancourt explica cómo las mutaciones recientes de la sociedad mexicana produjeron nuevas modalidades de delitos. En esas circunstancias, analiza la lógica de la delincuencia organizada y del narcotráfico para mostrar que conceptualizado éste como una cuestión social, la estrategia de militarización de las policías para la

lucha contra las drogas es limitada y produce efectos perversos en la sociedad mexicana. Dice Zavaleta Betancourt: “Es posible que lo hayamos olvidado, pero los delincuentes son parte de nosotros. La sociedad mexicana produce delincuentes y los delincuentes producen –ilegalmente mediante la violencia– parte de la nueva sociedad mexicana. Los delincuentes mexicanos no son ‘los otros’, son parte de nosotros, pero ilegales, fabrican mediante la impunidad y el miedo, la modernidad patológica que acompaña a la modernidad inacabada de nuestra sociedad”.

Andrés Antillano se interroga acerca de las posibilidades de convertir la cuestión de la seguridad en un asunto de construcción de consensos contra el delito a pesar de los conflictos políticos en Venezuela. A tal efecto, describe las reformas legales e institucionales recientes en el tema de la seguridad del régimen chavista y llama la atención acerca de la necesidad de la seguridad como un elemento de la agenda de los gobiernos de izquierda en América Latina. Dice Antillano: “supone un desafío a la gobernabilidad y legitimidad de los nuevos gobiernos, a la vez que plantea el reto de gestar propuestas que superen las agendas del *punitivismo*, la privatización y el “*managerialismo*” que definen la oferta de la derecha”.

En esta lógica, Theo Roncken, de Acción Andina, describe los obstáculos y retos del gobierno de Evo Morales para cambiar el paradigma de la gestión policial al programa del Vivir Bien cuyo principio básico es la solidaridad, particularmente en el tema de la gestión de drogas, en donde persisten prácticas ineficaces y punitivas.

Bertha García Gallegos analiza las reformas policiales en Ecuador a la luz de la politización del tema de la seguridad, cuyo ejemplo más reciente es la *policialización* de los militares.

Para el cierre de esta segunda parte, Ana Becerra describe el caso de una práctica ejemplar de “*accountability* policial” que por infortunio aún no es reconocida en América Latina como un caso de buena práctica. Becerra compara las experiencias de los tribunales de conducta policial gestionados por civiles, y que han contribuido al control institucional desmilitarizado de las policiales provinciales de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, Argentina.

En la tercera parte, “La seguridad regional”, el colombiano Alejo Vargas Velázquez describe los esfuerzos recientes de integración suramericana y las dificultades de una nueva arquitectura hemisférica de seguridad, dada las asimetrías entre los países latinoamericanos y las posibilidades de que tal arquitectura avance en el corto plazo mediante acuerdos subregionales. Desde esa perspectiva consigna el hecho de una creciente multipolaridad en la región de actores internacionales.

En este contexto, Viviana García Pinzón analiza la política estadounidense antidrogas para América Latina mediante los casos de Colombia y México para concluir que las relaciones bilaterales de Estados Unidos con estos países ha oscilado entre el conflicto y la cooperación. Para el caso de Colombia, de la cooperación forzada a la cooperación; y en el caso de México, de la desconfianza a la cooperación restringida. Dice Viviana García: “La respuesta de los gobiernos de Colombia y México a las demandas estadounidenses para la *implementación de medidas dirigidas a la eliminación de la producción y el tráfico de drogas ilícitas presentan un escenario variado, que oscila entre el conflicto y la cooperación*”.

Saúl Rodríguez-Hernández describe las estrategias de integración desplegadas por Venezuela, Colombia y Brasil mediante su contacto con actores extrarregionales en América Latina.

Para el cierre, Cristian Garay Vera, de Chile, analiza el proceso de diferenciación funcional –que no excluye la cooperación– entre las Fuerzas Armadas y las policías chilenas que va del gobierno de Michelle Bachelet al gobierno de Sebastián Piñera.

En síntesis, el lector tiene en sus manos un libro que permite la comparación de tendencias y procesos regionales, que informa acerca de los logros de la democratización de la seguridad y advierte de los riesgos de las políticas de seguridad de los gobiernos derecha e izquierda en América Latina si no se sujetan a mecanismos civiles de rendición de cuentas. Después de la lectura de éste, el lector se percatará del espíritu libertario de los integrantes de este grupo de investigadores que sostienen que el desarrollo democrático de la región es impensable sin la defensa irrestricta de los derechos individuales y colectivos.

Por último, por un principio de justicia académica, doy fe en este apartado, del apoyo extraordinario de Viviana García Pinzón, Pablo Emilio Angarita Cañas, Gabriel Kessler y Loreto Correa para las decisiones colegiadas del grupo de trabajo.

José Alfredo Zavaleta Betancourt

Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana, México. Investigador Nacional I. Coordinador del Grupo de Trabajo “Seguridad en democracia” de CLACSO.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Carreón, Fernando 2011 “Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad” en Valenzuela *et al.* 2011 *Ciudades seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio* (México: UAEM-Porrúa).

- Dammert, Lucía *et al.* 2009 *Crimen e inseguridad. Políticas, temas y problemas en las Américas* (Santiago de Chile: FLACSO).
- ONU-Habitat 2009 “Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana” (Santiago de Chile: ONU-Habitat).
- Rico, José María y Chinchilla 2002 *Seguridad Ciudadana en América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI).

I

LA INSEGURIDAD, LA VIOLENCIA Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Gabriel Kessler*

DELITO, SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

INTRODUCCIÓN

En la Argentina, la inseguridad se ha convertido en el centro de las preocupaciones públicas, ámbito en el que sólo compite con la cuestión socioeconómica. Este tema de conversación habitual y de debate entre especialistas ha sido colocado en el tope de las demandas políticas y se revela omnipresente en los medios y relacionado a un mercado de seguridad cada vez más sofisticado. Si uno se dejara guiar por las encuestas recientes, debería concluir que, luego de la estabilización de la economía en 2004, el desasosiego generado por el delito superó por primera vez al provocado por el desempleo, y a partir de entonces siguió un curso en general ascendente. El movimiento que se produjo en el año 2004 tras el secuestro y asesinato del joven Axel Blumberg hizo resurgir y congregar un primer núcleo de oposición y de movilización colectiva en el momento de mayor popularidad de Néstor Kirchner. Más recientemente, antes de las últimas elecciones

* Doctor en Sociología por la EHSS de París. Profesor asociado en la Universidad Nacional de General Sarmiento, área de Sociología. Investigador de Conicet-UNLP. Profesor en la Maestría de Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Cátedra Simón Bolívar del IHEAL-Université de París III-Sorbona Nouvelle para el año 2003. Ha publicado en el país y en el extranjero libros y artículos sobre pobreza, exclusión social y violencia urbana.

legislativas de junio de 2009, la preocupación por la inseguridad estaba emplazada como principal demanda y emergió también en los primeros sondeos realizados apenas fue electa presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el 2007¹.

Su irrupción no ha sido inesperada ni repentina: sosegados los temores de amenaza a la democracia por los militares durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), desde mediados de los años ochenta la preocupación por el delito se ha ido expandiendo paulatinamente, penetrando en distintos sectores sociales y centros urbanos. Tampoco es inédita en la historia del país: hubo otros períodos de inquietud frente al crimen en épocas pasadas. En este sentido, Lila Caimari (2009) ha señalado que en distintos momentos de los siglos XIX y XX el delito se ha imaginado en oposición a un pasado tranquilo, en el que el temor era insignificante. Y, sobre todo, no se trataría de una excepcionalidad local: la preocupación es muy intensa en América Latina, en 2008 ha aparecido como el principal problema de la región² y, con sus oscilaciones, en las dos últimas décadas el tema ha estado presente en la mayoría de las regiones del planeta.

El tema es motivo de fuertes controversias políticas, mediáticas y académicas en torno a los siguientes ejes: ¿a qué se debe el incremento del delito?, ¿es el temor justificado o es irracional en relación a las tasas de delito, mucho más bajas que en otros países de la región?, ¿qué papel juegan los medios?, ¿qué sucede con temas tales como el crimen organizado, en particular el narcotráfico?, ¿qué políticas deberían aplicarse?, existiendo un encendido debate entre posiciones punitivas y otras de cuño fuertemente democrático. A pesar de la preocupación por el tema, todavía no sabemos lo suficiente sobre el delito, en particular sobre el crimen organizado y sus distintas formas de organización y vínculos internacionales, sobre los mercados en los que interviene o de su poderío económico.

En este artículo nuestro argumento es que la alta preocupación por el delito en el país se debe sin duda al indudable incremento de las tasas históricas de delito, pero se agregan otros factores, en particular cambios en las formas de representar el delito en los medios y en la sensibilidad frente al tema junto al déficit que han mostrado las

1 En una encuesta publicada poco después de las elecciones presidenciales del 2007, para el 73% de los encuestados el delito era la principal demanda dirigida al gobierno electo. Fuente: *Clarín* 2007 (Buenos Aires) 19 de noviembre.

2 Según el *Latinobarómetro*, una encuesta realizada en 18 países, en el 2008 fue la primera vez desde 1995 que la delincuencia se colocó como principal preocupación en el total de encuestados de América Latina. Cabe aclarar que al considerar cada país por separado, no siempre se ubicaba en primer lugar.

políticas públicas dirigidas al problema. El artículo examina las distintas aristas del problema. En la primer sección se presentan datos y explicaciones sobre el aumento del delito; en la segunda nos concentramos en las transformaciones en las formas de representación en los medios; en la tercera nos ocupamos del crimen organizado y a continuación delineamos las características actuales del sentimiento de inseguridad para pasar luego revista a las políticas sobre el tema. El artículo finaliza con algunas reflexiones sobre las perspectivas del problema y sus consecuencias político-sociales.

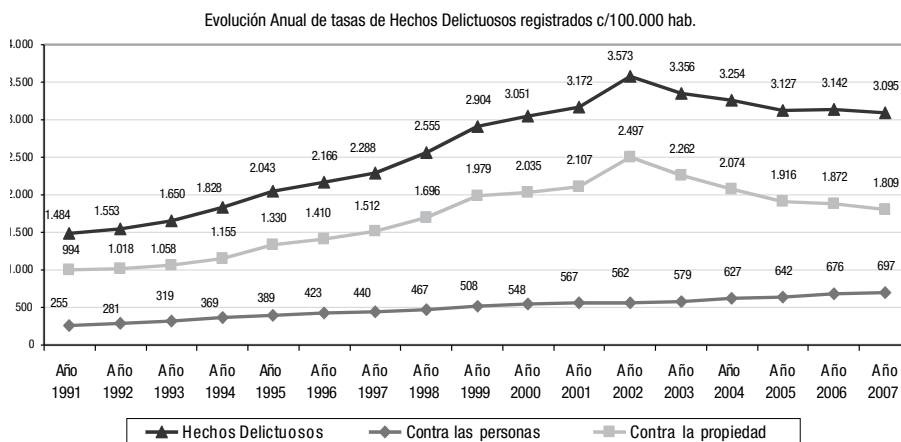
EL INCREMENTO DEL DELITO Y SUS EXPLICACIONES

La Argentina ha conocido en las dos últimas décadas un incremento sostenido de sus niveles de delitos, tal como muestra el gráfico 1. Según los datos de hechos denunciados, las agresiones contra la propiedad se multiplican por dos veces y media entre 1985 y 2000; incluso con una pequeña reducción en los últimos años, los valores duplican a los de mediados de la década anterior. En cuanto a la tasa de homicidios, si bien se ubica muy por debajo de otros países de la región, ya desde 1998 los de tipo doloso superan los 7 por cada 100 mil habitantes, por encima de su media histórica, cercana a las bajas tasas de Europa Occidental (Kosovsky, 2007). Por otro lado, según las encuestas de victimización existentes para los distintos centros urbanos, que registran los hechos denunciados y los no denunciados, alrededor de un 30% de la población es víctima anualmente de un delito, aunque en la mayoría de los casos se trate de un delito menor³. Esta cifra, similar a otras urbes latinoamericanas, es, sin embargo, prácticamente el doble de lo que acontece en las ciudades de Europa Occidental donde un estudio de 2005 marca tasas del 15% (Van Dijk *et al.*, 2005). Si bien desde 2007 no hay datos oficiales sobre delitos, distintas fuentes parecen marcar una tendencia a un incremento, luego de unos 5 años de cifras estables⁴.

3 Según la encuesta de victimización nacional de 2005, últimos datos publicados, sufrieron un delito el 29,4% de los entrevistados de la Ciudad de Buenos Aires, el 33% de los del Gran Buenos Aires y el 46,3% de los de Mendoza. Otras encuestas más recientes, como la Encuesta de Victimización de la Ciudad de Buenos Aires de 2007 marca un 24,6% de victimizados en la Ciudad de Buenos Aires (Bergman y Kessler, 2009) y otra realizada en 2007 en la Ciudad de Santa Fe un 30,8% (Montero y Sozzo, 2009).

4 Así, por ejemplo, una organización privada ligada a las empresas de seguros, CESVI (Centro de Estudios de la Seguridad Vial) señala que entre septiembre de 2008 y septiembre del 2009 el robo de autos se incrementó en un 20% (Fuente: *La Nación* 2009, Buenos Aires, 3 de noviembre). Por su parte, datos de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires señalan un incremento importante de todo tipo de delitos violentos respecto del año anterior (Fuente: *La Nación* 2009, Buenos Aires, 6 de noviembre). Sin embargo, la aún no publicación de los datos oficiales nacionales impiden una conclusión certera.

Gráfico 1
Evolución de tasas de delitos (1991-2007)



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

Vale la pena detenerse un momento en las cifras y su percepción pública. Si el homicidio y los hechos de mayor violencia tienen índices en general bajos en el país, en los grandes centros urbanos las tasas de victimización son relevantes, ya que alcanzan a alrededor de un tercio de la población (en su mayoría se trata de delitos pequeños). Ambos, diferenciados en las estadísticas y en cuanto a sus consecuencias, se acoplan a la hora de condicionar las sensibilidades frente al tema. Así, los hechos más violentos, poco frecuentes, pero con una alta presencia mediática, se superponen a la cantidad de pequeños delitos que suceden en el entorno o se escuchan en las conversaciones cotidianas. Y de este modo, según nuestro trabajo sobre el sentimiento de inseguridad lo muestra (Kessler, 2009) la eventualidad de la victimización que se vislumbra y se teme, como suele ser habitual en la experiencia individual, en clave de incertidumbre con respecto a su desenlace o a las posibles consecuencias fatales para uno mismo, y no en función de la baja probabilidad general de que efectivamente se produzca. Esta conjunción entre una tasa de victimización general elevada y la incertidumbre frente a cada hecho es una primera pista para entender la extensión de la inquietud y su centralidad como problema público.

Ahora bien ¿cuáles son las características centrales del delito en la Argentina? Los estudios de los últimos años han señalado un creciente protagonismo de jóvenes desde los años noventa. Una disminución de

la edad promedio de la población en proceso penal por delitos y en las cárceles ha dado lugar a debates aún no saldados (Guemureman y Daroqui, 2002). Para unos, esto es resultado de un mayor impacto de nuevas formas de marginalidad en las nuevas generaciones de sectores pobres; para otros, sólo se trata de un mayor encarnizamiento de la policía y poder judicial contra jóvenes, en particular si son varones y de sectores populares y es posible que haya parte de verdad en ambas explicaciones. En segundo lugar, a diferencia de otros países de la región, donde el protagonismo de grupos con alta cohesión y enclave territorial, como bandas, pandillas o maras, serían centrales, este no sería el caso de Argentina. Los estudios coinciden en que se trata en general de delito individual o de grupos poco organizados (Kessler, 2004; Míguez, 2008; Tonkonoff, 1996).

Una articulación entre factores sociales y culturales explicaría el incremento del delito. Al igual que en otras latitudes, una serie de estudios econométricos señala la concomitancia entre incremento del delito con el de la pobreza, el desempleo pero sobre todo de la desigualdad⁵. Los estudios cualitativos encuentra la conformación de una subcultura juvenil en la cual el sentido de cometer un delito ha cambiado en relación a lo que había supuesto la criminología clásica. Así, en nuestro propio trabajo sobre el tema (Kessler, 2004), los jóvenes entrevistados no consideran que cometer un delito sea una entrada definitiva al “mundo del delito”, sino que se trata de una experiencia más, para “probar” o porque se “necesitaba plata en ese momento”. Y en efecto, algo similar afirman los estudios longitudinales más sofisticados, que señalan que sólo una parte ínfima de quienes cometen delitos de jóvenes entablarán en el futuro una carrera delincuente (Farrington, 1992; Sampson y Laub, 1993). Mostrábamos cómo nuestros entrevistados alternaban entre distintos medios para conseguir ingresos: trabajo, pero también delitos, pedidos en la vía pública de forma amenazadora y el llamado “peaje”, la obstrucción de vías de entrada en el barrio y la exigencia de dinero para dejar pasar a los transeúntes. Y así, podían atravesar a lo largo del tiempo, sin grandes conflictos personales, las fronteras de lo legal y de lo ilegal.

Para explicar esta situación se ha apelado, además de la situación social, a la pérdida de eficacia del peso socializador de las instituciones, en particular familia y escuela, de un modo similar a lo que las teorías del control social lo han explicado para otras latitudes. Amén de ello, se han señalado factores socioculturales con un carácter más local. Por ejemplo, ciertos trabajos señalan el desarrollo de una

5 Para una revisión de los estudios econométricos sobre la relación entre delito, desigualdad y desempleo, ver Dammert (2000).

actitud rebelde, de una transformación en sectores marginales de la clásica cultura política “plebeya” ligada al peronismo y su dificultad de legitimar la desigualdad, como una de los factores que llevaban a justificar los robos hacia aquellos un poco más pudientes. Otros se centran en la emergencia de una estética subcultural particular, en concreto la conformación de un género musical, la “cumbia villera”, que celebra las acciones ilegales y el enfrentamiento con la policía. Por supuesto, nadie está suponiendo un rol causal a la música, pero el análisis de sus letras es un indicador de un cambio en la cultura popular juvenil (Miguez, 2008).

Finalmente, los estudios citados se centran en Buenos Aires y su conurbano pero hay trabajos en otras zonas del país que concuerdan en parte con los rasgos señalados así como también aportan otros propios de cada lugar. Rossini (2003) en una pequeña ciudad de Entre Ríos, a unos 500 km de Buenos Aires, encuentra bandas dedicadas al pequeño delito pero en estos casos con fuerte identidad territorial. En estudios de la ciudad de Córdoba, la segunda urbe del país, se analiza el peso de la policía en la generación de violencia local (Bermúdez, 2007) y la existencia de ciertos códigos (no delatar, protegerse entre ellos) entre jóvenes que realizan delitos en forma individual (Tedesco, 2007). Estudios en Mendoza, ciudad de 500 mil habitantes situada mil km al oeste de Buenos Aires, señalan también una presencia de bandas territoriales (Gorri, 2008) y se barajan hipótesis del peso del aumento de la desigualdad en la región, producto de un importante crecimiento económico en paralelo al aumento de la marginalidad. Otros trabajos de la misma ciudad han subrayado el fácil acceso a armas de fuego (Appiolaza *et al.*, 2008).

En resumen, desde hace alrededor de una década se registra un incremento del delito que en gran medida tiene rasgos compartidos: una preeminencia de un delito juvenil poco organizado por sobre la existencia de bandas y pandillas; cuya génesis se vincula a causas sociales y culturales, que puede alternar con el trabajo u otras formas de obtención de ingresos y que en los últimos años habría también desarrollado rasgos subculturales propios.

LAS TRANSFORMACIONES EN LA REPRESENTACIÓN DEL DELITO

Para entender el impacto social del delito es necesario tomar en cuenta su representación en los medios. Esto impacta en la agenda de preocupaciones, orienta las acciones públicas y contribuye a las sensibilidades de la época. Y en efecto, en las últimas décadas se registran cambios en las formas de representación del delito, pudiendo diferenciarse tres fases (Kessler, 2009). La primera corresponde a la etapa

de la reinstauración democrática, entre 1984 y 1989. En ese período el tipo de delito más presente en los medios estaba encarnado en la llamada “mano de obra desocupada”, como se llamaba entonces a ex represores de la Dictadura Militar reciente que se dedicaban en democracia a secuestros y otros delitos comunes, muchas veces con complicidad en las fuerzas policiales y los servicios de inteligencia. Esta fase termina con la hiperinflación de 1989 y se abre una nueva etapa en que cuestión social y delito aparecen fuertemente imbricados.

En efecto, a medida que el delito se incrementa en paralelo con la pobreza, la desigualdad y el desempleo, se llega a un consenso por el cual es considerado como una consecuencia de la degradación de la situación social. Esta segunda fase cubre toda la década de los noventa: los 10 años de gobierno de Carlos Menem y una profunda reforma neoliberal, también la crisis de 2001 y termina con la salida del gobierno de E. Duhalde en el año 2002. En este período se asiste a una profunda transformación del delito en los medios. Deja de estar confinado a los diarios populares o a las páginas de policiales de los diarios de tirada nacional para llegar a las secciones políticas y aun a las portadas de aquellos considerados más importantes. Para Stella Martini (2002) en este período las letras de molde y las imágenes televisivas van construyendo la idea de un país peligroso donde el individuo no está seguro ni en el espacio público ni en el privado. Leonor Arfuch (1997) muestra una acumulación de casos ya en 1995 que irradian la figura del menor –y en ciertos casos hasta del niño– homicida como problema de criminalidad central. No se trata sólo del lugar; en este acelerado *in crescendo* se crean nuevas formas de representar el tema en los medios; en particular, el pasaje de “casos” a un colectivo mayor, las “olas de violencia” que, según Damián Fernández Pedemonte (2008), se construyen como una ampliación y distorsión de un conjunto de acontecimientos aislados.

Pese a su centralidad, la relación entre delito y cuestión social no es lo único que sucede en los años noventa. Temas de la agenda de la violencia y la seguridad actuales surgen a lo largo de la década. En primer lugar, cobra gran relevancia la lucha contra la violencia policial. El primer antecedente es el caso de Ingeniero Budge en el Gran Buenos Aires que lleva en 1990 a juicio a funcionarios policiales involucrados en la muerte de tres jóvenes en 1987, instalando en el espacio público el tema del “gatillo fácil” de las fuerzas de seguridad (Gingold, 1997). En 1991, en torno a la muerte del joven Walter Bulacio en una comisaría porteña, tal como muestra Sofía Tiscornia (2008), un grupo de activistas de derechos humanos inicia un movimiento que logra en 1996 en la Ciudad de Buenos Aires la derogación de los edictos policiales, logrando limitar el poder de la policía en el

momento de su creciente empoderamiento por el incremento de la sensación de inseguridad.

La asociación entre delito, impunidad y poder será otra clave de la época. Será una etapa de fuertes escándalos ligados a delitos que tendrán consecuencias políticos. Entre ellos, la caída de la dinastía política de los Saadi en la provincia de Catamarca, en el noroeste del país luego de la movilización generada en torno del asesinato de la joven María Soledad⁶ en 1990 en la que participaron personajes del poder político local, el fin del servicio militar obligatorio posterior al asesinato del conscripto Carrasco en 1994 o el crimen del periodista José Luis Cabezas⁷ en 1997, que señaló la impunidad del poder económico asentado en los años noventa y por la complicidad policial en el hecho, reforzó las voces en pos de una reforma policial. Durante la sucesión de presidentes en la crisis posconvertibilidad entre fines del 2001 y principios de 2002, los asesinatos de los jóvenes militantes piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán en 2002 a manos de la policía causarán la mayor conmoción política y acelerarán la salida del poder de Eduardo Duhalde y la elección de Néstor Kirchner.

Una vez comenzada la recuperación económica en 2003, la nueva fase que llega hasta el presente estará signada por la consolidación de la inseguridad como problema público central y sección fija en los medios. En 2004 algunas encuestas marcarían un hito simbólico: por primera vez la inseguridad ocupa el primer puesto entre los problemas nacionales, superando al desempleo⁸. En la televisión, varios noticieros nacionales abren sus emisiones con el “saldo de inseguridad” de la jornada; la cuestión alcanza ya casi a diario a todas las secciones de los diarios –policiales, política, sociedad– y a menudo ocupa la portada. En este nuevo período, las imágenes del delito se organizan en torno de dos ejes. El primero es cambiante: la repentina aparición, difusión y luego el rápido olvido de formas de delito novedosas, las ya señaladas “olas” constituidas en la década anterior. Al principio fueron los robos en los taxis, luego los “secuestros *express*”, más tarde hombres araña que entraban por la noche en los edificios, el asalto

6 Para un análisis en detalle del caso María Soledad, véase Lozano (2007).

7 Véase un análisis de los casos Carrasco y Cabezas en Peruzzotti y Smulovitz (2002).

8 La sumatoria de hasta 3 respuestas a la pregunta: “¿Cuáles cree que son los principales problemas que hay en el país?” registra un 65% por la opción *desempleo* y un 71% por la opción *delito*. Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría. En 2003 los resultados fueron 70% y 57%, respectivamente, en una encuesta de Research International “Analogías. Monitor de Opinión Pública”. En los datos disponibles desde el año 2000 de esta misma fuente, la preocupación por el delito nunca superaba a la del desempleo.

teñido de sadismo contra ancianos desprotegidos y luego los ladrones en motos, entre otros. El segundo eje, a diferencia del primero, se mantiene estable: se consolida la imagen de la “nueva delincuencia” de la fase precedente⁹, que alcanza un grado de representación con un claro matiz estético en la figura de los “pibes chorros”, caracterizados en este caso con una serie de rasgos expresivos, por su forma de vestir y su música, la “cumbia villera”. Por otro lado, ya no se trata sólo de un problema de las grandes ciudades, sino que empiezan a aparecer notas sobre las formas de inseguridad, el temor y la indignación en ciudades intermedias y pequeñas, en particular en la provincia de Buenos Aires, donde se registran también por primera vez en su historia, grandes movilizaciones públicas, como por ejemplo en Azul en 2007 y en Olavarría en 2009.

El acontecimiento trágico más significativo del período, por su impacto mediático, conmoción social y consecuencias políticas, fue el secuestro y posterior asesinato del joven Axel Blumberg en 2004. En torno a la figura de su padre y la “Cruzada Axel” se produjeron las mayores manifestaciones de los últimos años, protagonizadas por sectores en general poco movilizados. Una de sus consecuencias, muestra Mercedes Calzado (2008), es la utilización del clima de conmoción generalizada para lograr que se concretara rápidamente, casi sin deliberación, la promulgación de los proyectos legislativos de endurecimiento penal presentados con anterioridad al caso.

En fin, una vez instalada la inseguridad como categoría general, otras cuestiones además del delito urbano pueden ser englobadas en ella. La polisemia del término lo hace maleable. Un primer ejemplo fue la tragedia de República de Cromañón, el incendio a fines de 2004 de un salón de música de Buenos Aires durante un concierto de rock en el que murieron casi 200 jóvenes. La conmoción fue enorme y se inaugura un período de mayores controles sobre “la seguridad de los lugares” y su presencia en los medios. Sin embargo, aunque lo que sucedió en Cromañón fue terrible –con un gran impacto político: la destitución del jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires–, la no repetición de hechos similares lo fue transformando en un caso único, que difícilmente se deja englobar dentro de alguna categoría general. En efecto, la inseguridad precisa de cierta repetición, como la que se verifica en los accidentes viales. Así, las tradicionales muy altas ta-

9 En un relevamiento realizado sobre notas acerca de niños y adolescencia en 12 diarios nacionales, el 27,3% corresponde a delitos. En comparación con otros países, como Brasil, Colombia y Guatemala, la Argentina es el único en que la violencia es el tema central en relación con la niñez y la adolescencia. En los otros países, el tópico más recurrente es la educación. Véase: Periodismo Social Asociación Civil (2007).

sas nacionales¹⁰ llevaron a una eclosión de indignación general luego de la llamada “tragedia de Santa Fe”. Se trató del choque de un camión cuyo conductor estaba ebrio contra un ómnibus, que provocó la muerte de estudiantes y una docente de una escuela media de Buenos Aires cuando volvían de realizar tareas solidarias en la provincia pobre del Chaco, lo que intensificó las voces sobre el problema y reforzó la figura, existente desde hacía algunos años, de la inseguridad vial. Tiempo después, en los noticieros nacionales, los accidentes cotidianos se sumaron al balance de la “inseguridad” de cada día.

En resumen, parecería que una vez que la inseguridad se instala como categoría descriptiva de la realidad y sección mediática cotidiana, puede ser ampliada e incorporar nuevas dimensiones. Si, por un lado, se podría sostener que esto no hace más que contribuir a la sensación de vivir amenazados o de que se incrementa la “cultura del riesgo”, también es innegable que la inclusión de la seguridad de los lugares y de la cuestión vial contribuye a la preocupación pública por temas hasta entonces casi ausentes, lo que favorece la constitución de un espacio más plural de deliberación y de disputa en torno a la definición del problema.

EL CRIMEN ORGANIZADO Y SUS INTERROGANTES

Como se dijo, en los relatos mediáticos y académicos sobre el aumento del delito el eje ha estado puesto en la degradación social como causa y en el delito juvenil poco organizado como problema. Por supuesto que en gran medida ha sido así; pero no podría afirmarse que se han elucidado todas las mediaciones ni los factores explicativos que vinculan la cuestión social y el delito ni, sobre todo, el peso que las formas de criminalidad organizada, sin vinculación directa con la crisis social, han tenido en el incremento del problema. En efecto, si la discusión sobre el delito juvenil, desorganizado, fuente de inseguridad, está claramente presente en el espacio público, no es mucho lo que se ha investigado sobre el delito más organizado.

Hay cierto consenso en que comparado con otros países de la región, como Brasil, Colombia o México, parece factible afirmar que el peso del narcotráfico es menor. A pesar que un informe de Naciones Unidas señala a Argentina como el país de América Latina con mayor consumo de cocaína per cápita (Burzaco, 2008), no habría operando, al menos no en forma visible, importantes carteles de droga o grupos de narcotraficantes. Tampoco, salvo casos excepcionales, habría

10 Según el registro de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud de la Nación habría estabilidad de las tasas de muertes por accidentes de autos desde 1980 hasta el 2006: entre 9 y 11 cada 100 mil habitantes.

violencia producto de este tipo de delito. K. Derghougassian realiza en 2008 un pormenorizado informe sobre distintos tipos de crimen organizado del cual se extraen las siguientes conclusiones: Argentina es considerado un país de tránsito de drogas, por ejemplo, de cocaína producida en Bolivia, Perú y Colombia hacia Europa. Pero su producción local de drogas es mínima, aunque sí posee una importante industria de sustancias químicas que se utilizan en la producción de cocaína, entre ellos la efedrina. Segundo, hay un movimiento interno de trata de mujeres, en su mayoría mujeres pobres engañadas y secuestradas, para la prostitución. Se denuncia un promedio de 500 mujeres desaparecidas por año, casos en general sin resolver y vinculados a la trata. En tercer lugar, hay un importante tráfico de armas livianas en el Cono Sur, en general para la delincuencia aunque para terrorismo (Fleitas, 2006). En cuarto lugar, se ha desarrollado un mercado de robo y posterior venta de vehículos y piezas robadas, que según datos de 2009 estaría conociendo un incremento. Otros delitos, sobre los que no se tienen datos, también parecen ser de importancia, como delitos y fraudes económicos por internet y distintas formas de piratería, falsificación de mercaderías y contrabando de productos tecnológicos.

Una segunda línea de trabajos sobre crimen organizado establece una relación de complicidad entre el delito y el poder político y policial, sobre todo en la provincia de Buenos Aires (Sain, 2002, 2008). Se señala la protección policial durante las últimas décadas a bandas de distintos tipos de delitos, que a su vez colaborarían económicamente con el poder político. En efecto, la relación de la policía con distintos tipos de delitos ha sido claramente determinada en ciertos casos y sobre todo las políticas de reforma policial llevados a cabo han logrado un saneamiento de la fuerza en años anteriores. Isla (2002, 2007) por su parte analiza como la policía de la Provincia de Buenos Aires durante la última dictadura militar destruyó bandas de delito organizado de vieja data y comenzó a realizar sus tareas, en particular el tráfico de drogas y el robo de mercaderías de valor a camiones transportadores de los mismos, lo que se ha llamado “los piratas del asfalto”.

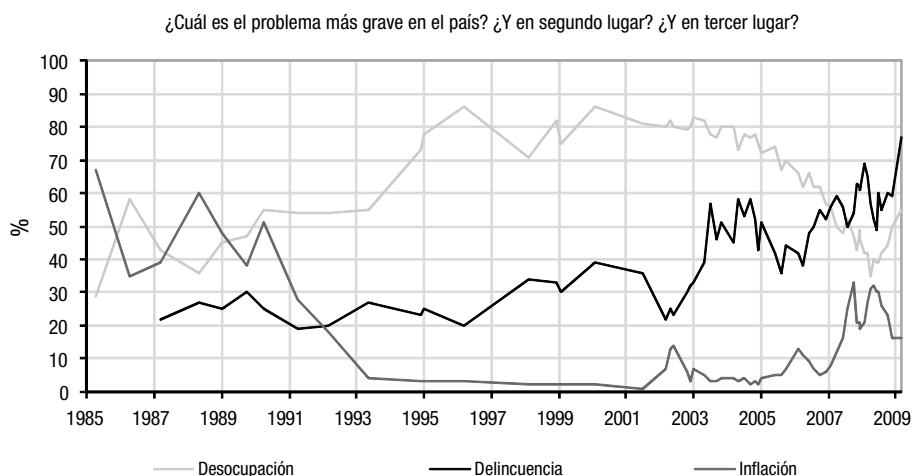
En resumen, en contraposición con la fuerte presencia de las formas de delito juvenil en los medios y las preocupaciones, hay pocos estudios que puedan dar un diagnóstico cabal sobre el delito organizado. Es una tarea pendiente determinar por un lado, las formas de organización y de penetración de estas formas de delito, su peso económico, así como su impacto en la violencia delictiva. Con todo, los estudios existentes nos permiten tener un primer panorama sobre los distintos mercados ilegales en los que el crimen organizado opera.

LA PREOCUPACIÓN POR EL DELITO Y LA INSEGURIDAD

El gráfico 2 muestra el paulatino incremento de la preocupación por el delito. Ahora bien, la preocupación por el delito no implica suponer una sociedad atemorizada, pero sí que la cuestión es considerada como un tema de importancia para gran parte de la sociedad. Según nuestros datos para la Ciudad de Buenos Aires en el 2007, en ninguna categoría de edad desciende del 70% de entrevistados que lo estiman un problema importante.

Gráfico 2

Principales problemas del país. Evolución de la desocupación, la inflación y la delincuencia (1985-2009)



Fuente: Ipsos-Mora y Araujo.

Nuestro estudio sobre el sentimiento de inseguridad señala las características de este sentimiento. ¿Qué es la inseguridad según nuestros entrevistados? Ella no se refiere a todos los delitos y a su vez, aquello que genera inseguridad no necesariamente supone la infracción de la ley, como sucede con el temor que puede provocar jóvenes reunidos en la calle, sin infringir normativa alguna. Su rasgo particular, desde el punto de vista de nuestros entrevistados, es la aleatoriedad del peligro. La inseguridad podría definirse como toda amenaza a la integridad física, más que a los bienes, que parecería poder abatirse sobre cualquiera. Una de sus facetas es la deslocalización del peligro: el fin de la división entre zonas seguras e inseguras bien definidas que hemos

detectado en las grandes ciudades del país. Cuando se siente que la amenaza ha sobrepasado sus fronteras tradicionales y puede penetrar en cualquier territorio, se retroalimenta la sensación de inseguridad. Es posible que la centralidad de la figura de un delito poco organizado, diferente a la imagen de las bandas o del crimen organizado, más asociado a un territorio determinado bajo su control, haya contribuido a la imagen de deslocalización del delito.

En segundo lugar, hay una desidentificación relativa de las figuras de temor, por cuanto la percepción de amenaza no se limita sólo a las imágenes más estigmatizadas como los jóvenes de sectores populares, sino que hay figuras de temor compartidas y otras diferenciadas por sexo, grupos social o lugar de residencia. Así, por ejemplo, policía y guardias de lugares de diversión son fuente de temor para jóvenes de sectores populares; agresores sexuales, para las mujeres de barrios del conurbano bonaerense; personas ligadas al poder local capaces de todo tipo de abuso, para los sectores populares del Interior; “gente que antes no existía” productos de la crisis, como limpiavidrios, mendigos o cartoneros, para algunos entrevistados de sectores altos de la ciudad de Buenos Aires, mientras que otros temen a la policía y desconfían de los guardias privados.

Una de las principales consecuencias de la extensión del sentimiento de inseguridad es lo que M. Llanos y M. Douglas (2000) han llamado “*dangerization*”. Es la tendencia a evaluar el mundo a través de categorías de amenaza de diverso tipo: se produce una continua detección de nuevos peligros y la evaluación de probabilidades adversas; una prevalencia de percepciones defensivas sobre otras de carácter optimista y la dominación del miedo y la ansiedad sobre la ambición y el deseo. De este modo, la amenaza se convierte en un criterio legítimo para evitar al otro, para impedir que se acerque y, si es posible, para mantenerlo lo más alejado posible. Y en efecto, un breve reconocimiento de las principales ciudades argentinas mostraría no sólo un paisaje urbano colmado de seguridad privada, alarmas, rejas y cámaras, sino también infinidad de dispositivos de seguridad en distintas prácticas y servicios habituales. Comerciantes que atienden a través de una reja, un botón “antipánico” en los taxis, la reconfirmación de la identidad de un prestador de servicios antes de que entre en una casa, oferta de seguros ante la eventualidad de sufrir un robo al sacar dinero del cajero automático, puertas de edificios cerradas las 24 horas o el uso extendido de teléfonos celulares en niños son algunas de las marcas de la incesante incorporación de dispositivos, servicios y acciones parciales que garantizarían una mayor seguridad en la vida cotidiana.

Esta necesidad aparente de decodificar los peligros ha estimulado una diversificada industria de seguridad. La expansión de estos servicios

no es en rigor un fenómeno reciente: ya entre 1994 y 1998 la seguridad privada había crecido en el país un 30% (Tobar, 2001). Su origen puede rastrearse en décadas anteriores, pero ha conocido un crecimiento importante en la última, al llegar a distintos sectores sociales y a una gran cantidad de centros urbanos, incluso a los más pequeños. Federico Lorenc Valcarce (2008) calcula que existen entre 1.000 y 1.200 empresas de seguridad, que emplean entre 100 mil y 120 mil personas y, según su Cámara, la facturación anual del sector rondaría últimamente los 2 mil millones de dólares por año¹¹. Otro rubro central es la seguridad electrónica: alarmas para inmuebles y autos, cámaras de vigilancia, cercos perimetrales, luces fotoeléctricas han conocido también desde los años noventa un importante incremento. Según las empresas del sector, la instalación de alarmas creció en 12% entre 2008 y 2009 y la instalación de cercos electrificados, un 200%¹². Asimismo un 20% de los hogares de sectores altos de la ciudad de Buenos Aires tenía alarmas en 2007. En cuanto al armamentismo, un 6% de los hogares afirmaba tener armas, de los cuales más del 50% lo atribuía supuestamente a razones de seguridad¹³.

Interesa detenerse en las consecuencias sociales de este proceso de *dangerization*. Tal como concluyen Lianos y Dogulas, en una era donde la sociedad democrática está institucionalizada, la frontera radical con el otro no puede ser en términos de clase, etnia o nacionalidad; esa frontera sólo puede legitimarse si el otro es peligroso. De este modo, la alteridad amenazante se vuelve un nuevo criterio legítimo de estratificación, pues pareciera respetar el mandato democrático de no discriminar por raza o etnia, cuando, en general, en los hechos lo hace. Y de hecho, como veremos en la conclusión, esto es una de las principales preocupaciones en cuanto a las consecuencias de la extensión del sentimiento de inseguridad en la sociedad.

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y SUS DEFICIENCIAS

Argentina posee una estructura federal y la seguridad recae en las fuerzas federales y las 23 policías provinciales¹⁴. Las primeras están conformadas por la Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeropor-

11 Según una nota de *BBC Mundo.com* 2006 “La privatización de la seguridad”, 13 de noviembre.

12 Datos proporcionados por la Cámara Argentina de Seguridad Electrónica (CASEL). Fuente: *Clarín* 2009 (Buenos Aires) 11 de agosto.

13 Fuente: “Encuesta de Victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2007” (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires/Universidad de San Andrés, 2007).

14 En el momento de redactar este artículo se sigue discutiendo entre el gobierno Nacional y el gobierno Municipal de la Ciudad de Buenos Aires la conformación de una Policía Metropolitana, ya que hasta el momento es la Policía Federal la que tienen injerencia en la Ciudad de Buenos Aires.

tuaria, la Prefectura y la Gendarmería. El sistema policial argentino concentra alrededor de 223 mil efectivos (Sain, 2008). El Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Seguridad Interior, es el encargado nacional de las políticas de seguridad en conjunto con la Secretaría de Política Criminal, en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. La Ley 24.059 de Seguridad Interior de 1992 reglamenta la acción del Estado en lo material. A su vez, gracias a la Ley de Defensa Nacional de 1988, las fuerzas armadas están totalmente excluidas de participar en la seguridad interna. Cuando se observa el creciente rol protagónico de los militares en distintos países de la región, ya sea en problemas políticos internos, narcotráfico u otras cuestiones que van de la mano de un incremento de la compra de armas y rol político, tal no injerencia es un dato positivo para nuestro país.

Sin embargo, transcurridos 25 años de la reinstauración democrática, Argentina mantiene un esquema en políticas de seguridad centradas en el llamado doble pacto (Binder, 2008): se delega en la policía el tratamiento de la seguridad y a cambio el poder político prácticamente no interviene en sus asuntos internos ni en sus negociados. Más allá de que puede decirse que hubo avances en el control sobre la policía, todavía el doble pacto no ha sido del todo desmontado y coincidimos con M. Saín cuando se alarma por “desafección política de la seguridad pública” (2008: 59). En efecto, si en varias jurisdicciones la policía parece haber ganado en profesionalismo ya que ha habido en ciertos casos procesos de reforma hacia una modernización, saneamiento interno y desmilitarización, todavía no parece haber un suficiente control civil sobre la policía. Pero más grave aún, es la carencia de una estrategia integral de política de seguridad, en la cual la policía sea uno de los pilares, pero no el único, de la seguridad pública. Sin duda, este es el principal problema.

En efecto, si bien ha habido desde mediado de los noventa una sucesión de Planes Nacionales de Prevención del delito, casi ninguno se ha implementado y han sido periódicamente desarticulados. A nuestro entender, no existe una estrategia pública de nivel sobre el tema, como también es muy reciente la conformación de un cuerpo civil especializado sobre el tema, si se lo compara con la importante presencia de especialistas en otras cuestiones; políticas sociales, salud o educación. Esta es una de las falencias principales del país y la falta de políticas claras contribuye a una sensación de incertidumbre y a un pesimismo sobre el empeoramiento del problema, como marcan la mayoría de las encuestas. No es sólo un problema de las políticas, también el debate mediático sobre el tema, sólo se centra ya sea en incrementar las fuerzas policiales o en el endurecimiento de leyes,

pero muy poco en la demanda de una estrategia integral de seguridad.

Así, cuando observamos las experiencias de políticas no policiales en la última década, éstas han sido escasas, esporádicas y con pequeño alcance territorial. Se trata de algunos planes de “Alerta Ciudadana”, ciertas formas de prevención situacional, una experiencia de “Foros de Seguridad” en el Gran Buenos Aires y muy pocas experiencias de intervención urbana que combine cuestiones de hábitat con seguridad (Sozzo, 2008). En general, se han centrado en algunos barrios de la Ciudad de Buenos Aires, en Rosario y Santa Fe y casi nada en el Gran Buenos Aires, donde está el mayor punto problemático. Tampoco se cuentan con evaluaciones que permitan concluir sobre su impacto. Sin duda, el poco interés y escaso presupuesto en estas políticas es un indicador de la falta de una concepción integral de seguridad ciudadana. Ha habido, como excepciones, algunas estrategias que han servido para desarticular, mediante la inteligencia policial-judicial, delitos complejos. Dos ejemplos se ubican en el período en que el Dr. Arslanián fue Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, cuando se logró desarticular en 2004 bandas que se dedicaban a secuestros extorsivos, por lo cual este delito casi desapareció y en 2002 hubo una estrategia de desarticulación de desarmaderos de autos, lo cual tuvo un efecto en la reducción de robos de autos, una de las causas de homicidios más comunes en esos años. Lamentablemente, no ha habido otras grandes estrategias de desarticulación de crimen organizado y, sobre todo, si bien hubo un plan de desarme voluntario exitoso en 2006, no ha habido políticas sistemáticas de destrucción de armas o de reducción de la venta ilegal, una forma certera de disminuir la violencia.

Un capítulo central es el tema de la violencia institucional: nos referimos a los delitos cometidos por las fuerzas policiales. La violencia institucional ha disminuido luego de dos décadas de luchas de los organismos de derechos humanos, aunque todavía no se ha erradicado por completo¹⁵. Sin embargo, todavía queda parte de esta violencia y en estos momentos con un incremento de la preocupación por el tema se asiste a una ofensiva de ciertos políticos de “dar más libertad a la policía”, lo cual es un eufemismo para dar más legitimidad a su violencia. Por último, un tema pendiente es la situación carcelaria. Los informes de los organismos de derechos humanos hace años claman por una mejora de la situación carcelaria y prácticamente no se han conocido cambios positivos. Así, se denuncia año tras año una situa-

15 En 2007-2008 se registraron 121 muertes en hechos que participaron fuerzas de seguridad: 88 civiles y 33 fuerzas de seguridad, casi el 50 % por agentes fuera de servicio (CELS, 2009).

ción similar: malos tratos, sobrepoblación carcelaria, una gran cantidad de presos sin condena. Particularmente alarmante es la situación en la Provincia de Buenos Aires, que concentra alrededor de un 50% de la población carcelaria del país y donde el 76%, según datos de 2006, se encontraba sin condena firme (CELS, 2009).

PALABRAS FINALES

No cabe dudas que el delito se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de la sociedad argentina; un problema cuyas perspectivas no parecen alentadoras. Se ha producido no sólo un incremento de las tasas del delito, sino que, parafraseando a David Garland (2005), toda la “experiencia cultural del delito”, es decir, la sensibilidad y prácticas públicas en relación al tema, se ha modificado en la Argentina.

En efecto, si se compara con una década y media atrás, se observa la omnipresencia del tema en los medios, los cambios en las prácticas urbanas, su centralidad en el discurso político y un mercado de seguridad pujante y diversificado. Y como intentamos mostrar, sin dudas las políticas no parecen estar a la altura de los hechos, en particular es notoria la falta de una estrategia pública integral de seguridad ciudadana. De hecho, los ejes públicos de debate y los anuncios oficiales se repiten en la misma dirección: una política basada en la policía y en la ley penal, poco se han desarrollado políticas urbanas, políticas de seguridad no policiales y la articulación entre temas de seguridad y políticas sociales. No hay tampoco, signos de buen augurio en esa dirección. En momentos de escribir estas conclusiones, noviembre de 2009, ante datos de recrudecimiento de las tasas de delito, las soluciones parecen ser las de siempre: hay nuevos pedidos de “mano dura” y más capacidad de fuego a la policía, además de bajar la edad de imputabilidad de los menores; todas medidas que no sólo suelen atentar con los derechos de la población sino cuya ineficacia ha sido probada ya en el pasado.

Además del delito en sí, académicos y personas en general están preocupados por las consecuencias políticas de la extensión de la inseguridad. Distintas investigaciones en otras latitudes han subrayado su relación directa con el autoritarismo, la fractura del sentido de comunidad, la desconfianza entre las clases, la estigmatización de la pobreza, la deslegitimación de la justicia penal, el apoyo a las formas de crimen mal llamado “justicia por mano propia” y al incremento del armamentismo (Hale, 1996). Sin embargo, cuando la inquietud se extiende no puede pensarse que toda la sociedad se vuelve autoritaria. En gran medida, la preocupación por el delito se procesó según las ideologías políticas previas. Sin embargo, lo nuevo también pue-

de erosionar ideas previas. Y en este sentido, nuestra investigación muestra algunas de las consecuencias actuales de la extensión de la inseguridad: una, que llamamos riesgo de deslizamiento punitivo. En efecto, más que un incremento inusitado del autoritarismo más punitivo, detectamos que una parte de la población no estaría dispuesta a apoyar medidas punitivas extremas, pero sí a un cierto endurecimiento de las leyes u otras medidas que irían inclinando el baremo hacia un mayor clima punitivo. De este modo, el tipo de respuestas –quizás más que las tasas en sí mismas– que los políticos, académicos y los medios demos al tema, influirá en los próximos años en la magnitud de este eventual deslizamiento punitivo y, con ello, en la calidad futura de nuestra vida democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Appiolaza, Carolina *et al.* 2008 *Juventud, armas, seguridad y justicia* (Mendoza: Inédito).
- Arfuch, Leonor 1997 *Crímenes y Pecados: De Los Jóvenes en la Crónica Policial* (Buenos Aires: UNICEF Argentina).
- Bergman, Marcelo y Kessler, Gabriel 2009 “Vulnerabilidad al Delito y Sentimiento de Inseguridad en Buenos Aires” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 48, N° 190-191: 209-234.
- Bermudez, Natalia 2007 “Violencia Ambivalente: Una Antropología sobre las Formas de regular las relaciones sociales en Villa Sangre y Sol” en *Teoría e Cultura* (Juiz de Fora: UFJF) Vol. 2, N° 1-2: 51-70.
- Binder, Alberto 2008 “El control de la criminalidad en una sociedad democrática” en Kessler, Gabriel (ed.) *Seguridad y Ciudadanía* (Buenos Aires: Edhasa), pp. 17-42.
- Burzaco, Eugenio 2008 “La instalación del crimen organizado en la Argentina” en *Boletín ISIAE* N° 47: 11-12.
- Caimari, Lila 2009 *La ciudad y el crimen, Delito y vida cotidiana en Buenos Aires, 1880-1940* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Calzado, Mercedes 2008 “Discursos y Castigo. Campañas de Ley y Orden: los Reclamos de la Seguridad en la Cruzada Axel”, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 2009 *Informe de Derechos Humanos 2009* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Dammert, Lucía 2000 “Violencia Criminal y Seguridad Pública en América Latina: La Situación de Argentina” en *Políticas Sociales* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 43.

- Derghougassian, Khatchik 2008 "El crimen organizado en el Cono Sur" en Mathieu, Hans y Rodríguez Arredondo, Paula (eds.) *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe Anuario 2009* (Bogotá: Gente Nueva/FES/Programa de Cooperación en Seguridad Regional).
- Farrington, David 1992 "Explaining the beginning, progress and ending of antisocial behavior from birth to adulthood" en McCord, John (ed.) *Facts, frameworks and forecasts: Advanced in criminological theory* (New Brunswick: Transaction) Vol. 3.
- Fernández Pedemonte, Damián 2008 "Editar la Violencia. Dimensión Ideológica de las Noticias sobre Inseguridad" en *Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana. Aportes para el Debate* (Buenos Aires: PNUD).
- Fleitas, Diego 2006 *El problema de las armas de fuego en el Cono Sur* (San José de Costa Rica: FLACSO-Secretaría General).
- Garland, David 2005 *La Cultura del Control. Crimen y orden social en la Sociedad Contemporánea* (Barcelona: Gedisa).
- Gingold, Laura 1997 *Memoria, Moral y Derecho. El Caso de Ingeniero Budge (1987-1994)* (México: FLACSO/Juan Pablos Editor).
- Gorri, Patricia 2008 "Hacia una definición de violencia: aproximación a su representación. Los jóvenes en conflicto con la ley", Informe de Beca CONICET, inédito.
- Guemureman, Silvia 2002 "La contracara de la violencia adolescente-juvenil: la violencia publica institucional de la agencia de control social judicial" en Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (eds.) *Violencias, delitos y justicias en la Argentina* (Buenos Aires: UNGS/Manantial), pp. 169-190.
- Isla, Alejandro 2002 "Los malvivientes" en Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (eds.) *Violencias, delitos y justicias en la Argentina* (Buenos Aires: UNGS/Manantial), pp. 297-313.
- Isla, Alejandro 2007 "Delincuencia y militancia en los años setenta" en Isla, Alejandro (ed.) *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el Cono Sur* (Buenos Aires: Paidós), pp. 101-128.
- Kessler, Gabriel 2004 *Sociología del delito amateur* (Buenos Aires: Paidós).
- Kessler, Gabriel 2009 *El Sentimiento de Inseguridad. Sociología del temor al delito* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Kosovsky, Darío 2007 "Delito y Análisis de la Información en Argentina" en Kaminsky, Gregorio; Kosovsky, Darío y Kessler, Gabriel *El delito en la Argentina poscrisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional* (Buenos Aires: UNLA/Ilanud-Inecip).

- Lianos, Michale y Douglas, Mary 2000 "Dangerization at the end Of Deviance: The Institutional Environment" en Garland, David y Sparks, Richard (eds.) *Criminology and Social Theory* (Oxford: Oxford University Press), pp.103-125.
- Lorenc Valcarce, Federico 2008 "La Marchandisation de la Sécurité Privée. Une Remise En Cause Des 'Fonctions Régaliennes' de L'Etat?" en *Nouvelle Revue Argentine*, N° 2: 41-52.
- Lozano, Claudia 2007 "The Free Market and Gender Relations: Political and Economic Power, Impunity, and the Murders of Women" en *Seattle Journal for Social Justice*, Vol. 5, N° 2: 1-36.
- Martini, Stella 2002 "Agendas policiales de los medios en la Argentina: La exclusión como un hecho natural" en Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (eds.) *Violencias, delitos y justicias en la Argentina* (Buenos Aires: UNGS/Manantial), pp. 87-112.
- Míguez, Daniel 2008 *Delito y Cultura. Los Códigos de la Ilegalidad en la Juventud Marginal* (Buenos Aires: Biblos).
- Periodismo Social Asociación Civil 2007 *Niñez y adolescencia en la Prensa Argentina: informe anual. Monitoreo 2006* (Buenos Aires: Periodismo Social). En <<http://www.periodismosocial.net/documentos/PDF%20-%20Final.pdf>>.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina 2002 "Societal and horizontal controls. Two cases about a fruitful relationship" en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.) *Accountability, Democratic Governance and Political Institutions in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- Rossini, Gerardo 2003 "Vagos, Pibes Chorros y Transformaciones de la Sociabilidad en Tres Barrios Periféricos de una Ciudad Entrerriana" en Isla, Alejandro y Míguez, Daniel *Heridas Urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa* (Buenos Aires: FLACSO), pp.71-116.
- Sain, Marcelo 2002 *Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Sain, Marcelo 2008 *El Leviatán Azul. Policía y Política en la Argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Sampson, Robert y Laub, John 1993 *Crime in the Making. Pathways and turning points through life* (Cambridge: Harvard University Press).
- Sozzo, Máximo 2008 *Inseguridad, prevención y policía* (Quito: FLACSO).
- Sozzo, Máximo y Montero, Augusto 2009 *Delito, Sensación de Inseguridad y Sistema Penal. Experiencias y opiniones en la*

Ciudad de Santa Fe (Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral).

Tedesco, Graciela 2007 “Arriesgarse y Confiar: Formas de Sociabilidad y Usos de la Violencia en los Hechos Delictivos” en *Teoría e Cultura* (Juiz de Fora: UFJF) Vol. 2, N° 1-2: 72-87.

Tiscornia, Sofia 2008 *Activismo de los Derechos Humanos y Burocracia Estatal: El Caso de Walter Bulacio* (Buenos Aires: Editores del Puerto).

Tobar, Federico 2001 “Economía del Delito y la Violencia en la Argentina” en *Biblioteca de ideas* (Instituto Internacional de Gobernabilidad) N° 2: 35-52.

Tonkonoff, Sergio 1996 “Desviación, diversidad e ilegalismo. Comportamientos juveniles en el Gran Buenos Aires” en *Delito y Sociedad* (Buenos Aires: UBA) N° 11-12: 139-169.

Van Dijk, Teun *et al.* 2005 *Burden of Crime in the EU: A Comparative Analysis of The European Crime and Safety Survey* (EU-ICS). En <http://www.europeansafetyobservatory.eu/eurics_rp-hm>.

Rafael Paternain*

LA INSEGURIDAD EN URUGUAY

GENEALOGÍA BÁSICA DE UN SENTIMIENTO

DE CERCA Y DE LEJOS

El Uruguay es rotulado desde afuera como un país seguro. Así como el Índice de Desarrollo Humano nos coloca entre los primeros lugares de América Latina, también otras aproximaciones nos otorgan buenas calificaciones en materia de violencia y criminalidad. Con tasas de homicidios que no superan los 6 cada 100 mil habitantes y con el menor porcentaje de “sensación de inseguridad personal” de la región (medido por el Latinobarómetro según la proporción de personas que declara una “preocupación constante” de ser víctima de un delito), el Uruguay tramita sus problemáticas en medio de un continente surcado por desigualdades intolerables y por la presencia de un número importante de ciudades que se encuentran entre las 50 más violentas del mundo.

Aún así, es importante registrar un conjunto de singularidades que complejizan cualquier aproximación unilateral. En primer lugar, el porcentaje de victimización ha crecido en el último tiempo, y es alto en términos comparados, del mismo modo que son muy altas nuestras tasas de violencia de género y de suicidios. En segundo lu-

* Profesor e investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

gar, se calculan unas 450 mil armas de fuego registradas, y otro equivalente de naturaleza ilegal, para una población de 3,3 millones de habitantes, lo que asegura el primer puesto en la región en materia de tasas de armas de fuego circulando entre la población civil. En tercer lugar, hay 9.200 personas privadas de libertad y una proporción muy elevada de detenciones de adolescentes en un país con un patrón de envejecimiento demográfico consolidado desde hace décadas. Finalmente, los funcionarios policiales superan los 30 mil y los servicios de seguridad privada se han multiplicado exponencialmente en los últimos años, lo que sin embargo no garantiza niveles adecuados de prevención situacional y policial.

La perspectiva cambia cuando se adopta el punto de vista interno. De forma relativamente homogénea, la sociedad expresa temores e inseguridades. Los discursos mediáticos, institucionales y ciudadanos no ahorran adjetivos para definir una realidad en los términos más críticos y perentorios. De hecho, en los últimos años los uruguayos han priorizado cuatro temas: la delincuencia, el desempleo, la pobreza y la situación económica. A medida que el crecimiento económico se ha hecho sostenido durante 7 años, y han retrocedido de forma significativa el desempleo, la pobreza y la indigencia, la inseguridad ha ido escalando posiciones relativas. Así, por primera vez en todo el ciclo democrático, las encuestas de opinión pública revelaron en 2009 que la inseguridad y la delincuencia constituían el principal problema del país.

La construcción de este sentimiento de inseguridad en el contexto de una agenda pública responde a una mezcla compleja de motivos. El primero de ellos se asocia con los propios niveles de victimización. Los robos con y sin violencia (tanto en la calle como en las fincas), las lesiones, las amenazas y la violencia doméstica, han experimentado aumentos importantes en los últimos lustros. Recientes estudios de opinión demuestran que aquellas personas que sufrieron un delito tienen opiniones más negativas sobre la seguridad en el barrio y el país y declaran más temor frente a la eventualidad de nuevos delitos¹.

El segundo motivo se relaciona con la reproducción simbólica de la inseguridad desde los medios de comunicación. Estos por sí solos no “generan” la inseguridad, sino que hacen algo más radical: la reproducen, la consolidan y la llevan a un punto sin retorno político y cultural. Entre el 2005 y el 2009, la cantidad de segundos de noticias policiales en los informativos de la televisión abierta creció un 100%². Las narrativas y sus énfasis, las prácticas periodísticas, la intenciona-

1 Ministerio del Interior-Equipos Mori (2011).

2 Silvera y Natalevich (2011).

lidad y la funcionalidad conforman dimensiones clave para entender el impacto institucional de los medios de comunicación en la construcción de una *hiperrealidad*.

El tercer elemento se apoya en los anteriores y se activa a partir de ciertas matrices ideológicas y de la tramitación del conflicto político-partidario. Los discursos de los principales actores políticos priorizan a la criminalidad y la inseguridad y las utilizan como herramientas para pautar estrategias de posicionamiento y captura de sectores sociales cada vez menos afectados por el desempleo pero golpeados por el delito y su onda expansiva. La oferta discursiva busca una sintonía fina con las representaciones del miedo y se afincan dentro de un rango eminentemente conservador. Por esta razón, no puede sorprender que el 84% de los uruguayos apruebe el mantenimiento de los “antecedentes” de los menores infractores, que el 70% apoye la iniciativa para bajar la edad de imputabilidad hasta los 16 años (el 40% hasta los 14), y que el 86% respalde los operativos policiales de saturación en barrios marginales³.

Como cuarto factor relevante aparece la crisis de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas responsables de la seguridad y la administración de justicia. Si bien los niveles de evaluación positiva del ministerio respectivo, la Policía y la Justicia son en promedio superiores a los de muchos países de la región, desde hace tiempo una amplia mayoría de los uruguayos evalúan críticamente el funcionamiento de los actores de la prevención, el control y la sanción. Las encuestas de opinión realizadas en el país también ratifican la asociación entre opinión negativa sobre la inseguridad y desconfianza institucional. Esta realidad está determinada por un conjunto estratégico de variables (nivel socioeconómico y educativo, sexo, edad, auto-definición ideológica, lugar de residencia), y en cualquier caso muestra profundos desfasajes institucionales y ausencias programáticas en materia de reformas públicas sectoriales.

Pero hay una razón fundamental, cada día más reprimida como referencia discursiva: además de las esperables representaciones de temores e inseguridades de una población eminentemente envejecida, la inseguridad ciudadana ha corrido en paralelo con la inseguridad social. La sociedad uruguaya ha estado sometida –y lo está todavía– a profundas tensiones y contradicciones. La crisis estructural de larga duración, la exclusión y la fragmentación socio territorial de las últimas décadas han alterado las claves tradicionales de la convivencia. Las fronteras sociales entre la inclusión y la exclusión se cargan de nuevas dimensiones simbólicas y culturales y jaquean a la vieja

3 Ministerio del Interior-Equipos Mori (2011).

matriz de integración del país. La red institucional encargada de la protección, el bienestar y la pertenencia ha vivido transformaciones radicales, y los ámbitos de sociabilidad son sobredeterminados por conflictos que nacen de códigos y reglas que no logran una eficaz conjugación colectiva.

La combinación a lo largo del tiempo de un sentimiento de inseguridad (la percepción sobre la probabilidad de sufrir un hecho grave en cualquier momento) y de un sentimiento de vulnerabilidad (la percepción sobre la ausencia de defensas adecuadas ante la sucesión de riesgos), produjo una serie de efectos sociales negativos. La gente cambió sus actitudes cotidianas y adoptó medidas de auto defensa, entre las que se encuentra la mencionada tendencia a la adquisición de un arma de fuego. Muchas de estas actitudes implicaron el abandono de diversos espacios públicos, debilitando las redes sociales y las protecciones naturales que son tan decisivas para la prevención situacional, aunque tal vez con un alcance diferente del que le asigna el discurso más catastrofista sobre la inseguridad. La segregación territorial incrementó la inseguridad y ésta erosionó las relaciones de confianza y convivencia, reforzando la propia exclusión. Sobre esta plataforma, no puede extrañar que las dinámicas de la violencia se hayan agravado: la intolerancia, los prejuicios y las interpretaciones sobre las amenazas han estado en la base de muchos homicidios, de acciones de supuesta legítima defensa y de varios delincuentes abatidos por el fuego policial.

La inseguridad también ha tenido impactos profundos sobre procesos más generales: la privatización de la seguridad es el rasgo más sobresaliente que caracteriza a los lugares y a las personas más favorecidas de la estructura social. Los servicios privados de seguridad se han expandido casi sin control, y no es descabellado pensar que en pocos años habrá igual cantidad de guardias privados que de funcionarios policiales. A esto hay que añadirle la privatización de una porción importante de la fuerza pública: durante lustros enteros, organismos públicos y actores privados han contratado horas del “servicio 222”, lo que ha significado una distorsión insoslayable para el desarrollo de cualquier modelo de gestión policial. Una vez más, la tendencia privatizadora que nace de la desigualdad social produce deslegitimación en amplias zonas del Estado.

En definitiva, la inseguridad se asume como “miedo al delito”, y en particular a ciertos delitos que ocurren en contextos determinados. Como reflejo de una parte de la realidad, muchos estudiosos la interpretan como una representación o una sensibilidad colectiva (caprichosa y autónoma) que muy poco se corresponde con los hechos reales de la criminalidad. Según esta versión, la inseguridad es un

producto derivado y de segundo orden, una invención política y mediática sin mayor trascendencia. Sin embargo, como hemos señalado, esta noción –verdadera categoría popular– ha trascendido los límites subjetivos y se ha convertido en una auténtica fuerza social. Así, la “inseguridad estructural” se aplica a las nuevas dinámicas de riesgos, incertidumbres y asimetrías que ocurren en el marco de una modernidad que ha visto cambiar sus principios de acción. La inseguridad es un dato civilizatorio, una característica ineludible de época; en última instancia, es una forma lingüística que hace inteligible –desde la lógica del sujeto– procesos estructurales.

Si queremos escapar del concepto amplio de “inseguridad estructural” y del restringido de “miedo al delito” (sin renunciar a ambos, dicho sea de paso), tendremos que definir a la inseguridad como un “acto de habla” en el cual confluyen las dimensiones objetiva y subjetiva. Esta mediación lingüística, que produce relaciones sociales, es una fuerza de amplio poder para la construcción de una “hegemonía conservadora”, la cual puede entenderse como el predominio de una determinada matriz de interpretación sobre las manifestaciones de violencia y criminalidad. Las demandas punitivas de la ciudadanía, la activación de todos los resortes de la estigmatización, la búsqueda de argumentos en razones morales o patológicas y la reivindicación de la acción policial reactiva en espacios “*feudalizados*” (así se le llama a la segregación urbana), constituyen el ambiente de “consenso” que apenas deja aire para narraciones alternativas⁴.

La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad no es un mero hecho lingüístico, sino un acontecimiento sociopolítico que debe ser entendido a la luz de tres aspectos básicos. El primero de ellos registra los cambios en los patrones de la violencia y la criminalidad: según la visión conservadora, cada momento “presente” se caracteriza por mayores niveles de violencia criminal que “antes”. En segundo lugar, no hay hegemonía sin una intermediación productiva y eficaz de nudos institucionales, tales como los medios de comunicación, los agentes del sistema penal (en especial, la policía) y los actores político-partidarios. Por último, la inseguridad como “acto de habla” sólo es interpretable y reconocible en su historicidad, en su recorrido temporal y en el acopio permanente de argumentos arcaicos para su comprensión: los viejos motivos y esquemas para encuadrar la violencia y la criminalidad obtienen una actualización permanente.

La inseguridad como fenómeno sociopolítico condiciona en buena medida las peripecias de nuestro modelo de desarrollo actual. Muchos desprevenidos advierten una paradoja: la recuperación económi-

4 Paternain (2011).

ca y social de estos años cohabita con el crecimiento de la violencia, la criminalidad y la inseguridad. Para develar esta aparente paradoja hay que mirar a lo lejos y hacia atrás, y además hay que desentrañar los complejos derroteros de la desigualdad social contemporánea.

LA INSEGURIDAD PERSISTENTE

EL PARAÍSO QUE NUNCA FUE

La evolución histórica de la sociedad uruguaya está marcada por hitos de violencia y representaciones colectivas de temor. Así como durante décadas ha existido una narrativa sobre un espacio pacífico, integrado y amortiguador, lo mismo ha ocurrido con el relato que habla de fisuras, incompatibilidades y miedos. Todo el siglo XIX fue gobernado por una violencia orgánica que anidó en la vida cotidiana y se proyectó en el terreno de las disputas políticas. A su vez, cuando a principios del siglo pasado la violencia se institucionalizó en el Estado –se volvió “monopolio legítimo”– los cambios sociales, demográficos y culturales que pautaron nuestra primera modernización acotaron las zonas de peligro a los inmigrantes y a la clase trabajadora.

Los límites de la inseguridad en aquel primer batllismo se conformaron a la luz de la concentración urbana, el “pauperismo”, la incidencia de la prensa escrita, la definición ideológica de los sectores conservadores y el despliegue de una Policía sometida desde sus orígenes a una forma institucional de corte clientelar. La compleja construcción del Uruguay batllista asistió a la transformación en las modalidades del delito: el predominio en las denuncias y los procesamiento de los delitos contra la persona y los “desacatos” a la autoridad del Estado fue mutando en la década del veinte hacia las prácticas delictivas contra la propiedad.

Ciertas miradas ingenuas del presente aseguran que ya no se roba por “hambre”. Si bien las crisis socioeconómicas empujan a buscar recursos por “necesidad”, el delito contra la propiedad se ha anudado a lo largo del tiempo a las dinámicas de la modernización y a las ecuaciones contingentes de las desigualdades sociales. No es de extrañar que un consenso conservador, de razones semejantes al de hoy, haya cimentado durante los años treinta los dispositivos institucionales más importantes (Código Penal, Policía, cárceles, sistema de contención de menores, etc.), los cuales mantienen vigencia simbólica hasta la actualidad. En aquel entonces, el argumento estratégico de todo el emprendimiento fue el mismo que el de ahora: hay que hacer algo ejemplarizante pues ya no se roba por “hambre”.

Por su parte, la sociedad “*hiperintegrada*” (el país de Maracaná) también vivió con sus miedos. La oscuridad de un mundo en guerra

(la Segunda Mundial primero y la Fría después) y las acechanzas sobre un país pacífico y próspero se entrelazaron con las derivas de un proceso social bastante menos igualitario del que se creyó. Los “infanto-juveniles” y los “menores infractores” poblaron el imaginario urbano y desafiaron a las respuestas de la Policía⁵. La crisis estructural que se manifestó sobre mediados de los cincuenta puso al desnudo las debilidades del modelo e instaló conflictos sociales de gran intensidad.

Desde el ángulo de la cosmovisión conservadora, hay que destacar que la autoconciencia de la crisis fue casi inmediata, y esta matriz de pensamiento latente se hizo manifiesta:

[...] no es menester que nos esmeremos en describir el grado de agitación que impera en todos los ámbitos sociales, el malestar reinante, el descontento que parece aprisionar a todos como reacción impulsada por la crítica situación que venimos padeciendo [...]. Vivimos una hora de crisis y las circunstancias que la definen, los hechos que la delimitan, ahondan y diversifican, cuya resonancia actual puede que sea menor, mucho menor, que las de futuras consecuencias, tiende a interrumpir el diálogo democrático [...]⁶.

En este contexto, no faltan tampoco las referencias a la situación institucional de la Policía:

[...] nos encontramos ante una lamentable realidad, a la que todos quieren poner remedio sin encontrarlo, y es la evidente impotencia de nuestra policía. No será con ocasionales contribuciones materiales de la población [...] que ha de lograrse la efectividad de un servicio de tal importancia, que constituye o debiera constituir la tranquilidad de la población. Otras son sin dudas las medidas a estudiar, no estando ajenas a ellas una mayor retribución a los funcionarios policiales, para poderles exigir también un mayor rendimiento⁷.

Doce años después de estos relatos, nos encontramos con los primeros sondeos de opinión pública sobre la seguridad. En 1967, el 67% de los uruguayos evaluó que el trabajo de la Policía era “poco” y “nada” efectivo. Dos años después, el 55% de los montevideanos consideró que las fuerzas policiales “deben ser aumentadas”. Para 1970, el 85% de los ciudadanos de la capital manifestó “temor a transitar solo en la noche”, al tiempo que la victimización contra la propiedad (robo

5 Morás (1992).

6 *La Tribuna Popular* (Montevideo) 8 de octubre de 1955; citado en Morás (1992).

7 *La Tribuna Popular* (Montevideo) 3 de febrero de 1955; citado en Morás (1992).

domiciliario, hurto callejero, rapiña, robo de vehículos, etc.) se incrementó con relación a años anteriores⁸.

Pero estos valores tienen que ser interpretados en el contexto de una severa crisis política. La dialéctica de la violencia de grupos y la violencia institucional acaparó la dinámica sociopolítica de aquellos años, hasta que la lógica de la segunda terminó imponiéndose y concretando el quiebre institucional de 1973.

El terrorismo de Estado sintetizó una larga tradición de narrativas sobre peligros y amenazas que cuajó en la doctrina de la seguridad nacional y en la definición de los “enemigos internos” (la juventud como probabilidad de subversión). Sus prácticas materiales y simbólicas instituyeron la criminalización y el terror como dinámicas cotidianas y le otorgaron a la inseguridad un estatus estructural. Durante estos años prácticamente no hubo sondeos de opinión pública sobre asuntos de criminalidad, y los pocos que se conocieron están afectados por severos problemas de validez. Por ejemplo, en 1979, la empresa Gallup reveló que el 74% de los montevideanos no tenía “temor a transitar por las noches”. En aquella ciudad en tinieblas, el “temor institucionalizado” obligó a no declarar “temor”. Sin embargo, para 1982 un 37% de los encuestados de Montevideo manifestó que la seguridad había empeorado frente a un 14% que opinó que había mejorado⁹.

La etapa que se inició con la recuperación democrática no se entiende sin las rupturas sociales y culturales que generó la dictadura. La legalización de la impunidad en 1986 fue el mejor ejemplo de derrota política ante la lógica de los hechos y un retroceso de la autoridad con grandes consecuencias en términos de legitimidad social.

Con distintas intensidades y anclajes, la inseguridad como problema acompañará todo el ciclo democrático. En 1987, las encuestas dejaron al descubierto los miedos crecientes a transitar por la calle durante la noche. El 80% de los montevideanos afirmó que la “seguridad en su zona” había empeorado, y el 58% evaluó como “mala y muy mala” la gestión del gobierno en el “combate” a la delincuencia (el 10% la consideró “buena y muy buena”). Sobre finales de la década del ochenta quedarán instaladas las percepciones altas sobre el incremento de la delincuencia y los miedos a circular por los espacios públicos. También se consolidará la opinión sobre los inadecuados niveles de “protección policial” y la atribución de la criminalidad a la “crisis económica”¹⁰.

8 Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (2008).

9 *Ibidem*.

10 *Ibidem*.

Del mismo modo, con el avance de la política de apertura comercial y flexibilización del mercado de trabajo, ciertas modalidades de criminalidad contra la propiedad tuvieron su punto de inflexión y ajustaron una correspondencia con el sentimiento de inseguridad que se mantiene hasta hoy. Durante el segundo semestre de 1994, en plena campaña electoral, la encuestadora Vox publicó que el principal problema para los montevideanos era la “delincuencia”. Al año siguiente, la empresa Cifra aseguró que el 80% de los uruguayos creía que el país era más violento que 10 años atrás. El 53% de los montevideanos confiaba “poco y nada” en la justicia; al 71% le pasaba lo mismo con la Policía y el 42% declaró haber sido víctima de un acto violento durante los 10 años anteriores¹¹.

Por su parte, la consultora Datos publicó en 1997 que el 93% de los montevideanos evaluaba que la delincuencia había aumentado en la última década. El 80% creía que la delincuencia de menores había crecido más que la de adultos, y el 54% se mostró a favor de bajar la edad de imputabilidad. Sobre el tramo final de 1997, la empresa Factum puso sobre el tapete la siguiente evidencia: 57% de los uruguayos consideraba la situación de la seguridad pública como “mala”; 62% creía que había menos seguridad en el país que tres años atrás; y 47% se sentía más inseguro ante la eventualidad de robos, asaltos o ataques en la calle. Sin embargo, hay un dato de esa misma encuesta que merece tenerse en cuenta: el 71% de los encuestados creía que la delincuencia se combate eliminando la marginalidad y la pobreza, frente a un 25% que opinaba que la situación se revierte con penas más duras y con fuerte vigilancia policial¹².

La modernización neoliberal de los noventa profundizó las pautas de desigualdad social y habilitó el aumento de la exclusión, el debilitamiento del tejido social y la obstrucción de los viejos canales de movilidad social. Distintos informes señalaron a los niños/niñas y adolescentes como grupos vulnerados y vulnerables, y la infantilización de la pobreza se instaló como una evidencia irreductible. El modelo de desarrollo fue impotente para impedir que la juventud se transformara en el sector más golpeado por la marginación y la inserción precaria en el mercado de trabajo. En este contexto, el aumento del delito se explica más por la marginalidad que por la pobreza, y sobre todo por el impacto de la segregación residencial y educativa.

En la víspera de la crisis de 2002, se ahondó el círculo vicioso de baja educación, desempleo y pobreza. La “precarización” de las fuentes del bienestar (empleo, Estado, familia) desgastó una matriz social

¹¹ *Ibídem.*

¹² *Ibídem.*

que ya no logró configurar horizontes de largo plazo ni espacios sólidos de comunicación entre distintos estratos sociales. El desarrollo mostró un costado hecho de sobre representación de niños/niñas y jóvenes en los hogares más pobres, aislamiento social de los trabajadores urbanos de baja calificación, niveles importantes de abandono del sistema educativo, segmentación social asociada al tipo de inserción en el mercado de trabajo e incapacidad de las familias en la provisión de recursos básicos para la integración de las nuevas generaciones¹³.

La crisis económico-financiera se desató sobre una estructura social vulnerable y desigual, del mismo modo que el crecimiento del delito se encontró con una sociedad insegura desde hacía mucho tiempo. Los niveles de desarrollo social descendieron hasta límites insospechados, los activos familiares se evaporaron y los factores de riesgo aumentaron junto con el desempleo, la pobreza y la indigencia. ¿Habrá quién se sorprenda si se afirma que en 2002 se registró la mayor cantidad hasta ese entonces de homicidios, suicidios, rapiñas y hurtos?

Este deterioro alimentó a su vez nuevas dinámicas que le cambiarían para siempre el rostro a la sociedad uruguaya. La inseguridad no sólo se afianzó como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, sino que además modificó prácticas cotidianas que se tradujeron –como ya hemos señalado– en aislamiento, abandono de los espacios públicos, criminalización de la pobreza y adopción de medidas de autodefensa (por ejemplo, una vez más, las armas de fuego).

El desconcierto, la incertidumbre y la exclusión aportaron el mercado necesario para el consumo problemático de drogas, y desde allí se alteraron dramáticamente los patrones de convivencia para amplios sectores de la población. La desigualdad ensanchó su radio de acción y la fragmentación social levantó barreras en lo ocupacional, lo educativo y lo cultural. El indicador de síntesis más elocuente de todo este proceso puede hallarse en el panorama social de nuestro sistema carcelario.

En el peor momento de la crisis un porcentaje aplastante de la población asignó a los factores socioeconómicos la causalidad de la delincuencia, aunque sin dejar de demandar mayor dureza en el trato y en las penas para los delincuentes. Pero la desigualdad, la segregación y la inseguridad comenzaron a dejar sus huellas: si en 1999 no existió una jerarquía clara sobre los grupos o personas más peligrosos a juicio de la sociedad, en 2004 el 51% confesó miedo ante “personas pobres que habitan ciertos barrios y asentamientos”, y el 8% lo hizo ante “desocupados y marginales”¹⁴.

13 PNUD (2001).

14 Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (2008).

CRUCE DE CAMINOS

Demostrando una sorprendente capacidad de recuperación, la economía uruguaya revirtió la tendencia e ingresó en una etapa de crecimiento. Los cambios en el sistema político y la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en 2005, permitieron que la recuperación se trasladara al plano social. En pocos años, el desempleo, la pobreza y la indigencia tuvieron retrocesos de gran importancia. La desigualdad del ingreso fue desafiada por la reintroducción de los mecanismos de negociación colectiva, el aumento del salario mínimo y el nuevo sistema de transferencias públicas.

A pesar de todo eso, el “círculo virtuoso” se apoya en un modelo de desarrollo que es concentrador y que apenas obtiene logros en la reducción de las desigualdades y en la neutralización de las viejas y nuevas vulnerabilidades. Los desafíos continúan en los núcleos críticos del proceso social: la educación tiene severas dificultades para retener a los estudiantes en la enseñanza media y para articular vínculos funcionales con el mercado de trabajo; la segregación ocupacional es un dato tan cierto como el déficit de género en el plano de los ingresos, las oportunidades y la representación política. Hay quienes sostienen que el acceso a los recursos constituye la dimensión más débil del desarrollo humano en el Uruguay¹⁵.

Entre 2005 y 2009 las disputas políticas en torno a la inseguridad aumentaron sin solución de continuidad, consolidando su presencia como tema central de la agenda pública. El posicionamiento ideológico del gobierno de izquierda marcó tensiones con la cosmovisión tradicional, lo que desató oposiciones cerradas, interpelaciones parlamentarias y arremetidas mediáticas. La derogación del Decreto 680 –que habilitaba de detención indiscriminada de personas–, la aprobación de la ley de humanización del sistema carcelario (que liberó de forma anticipada cerca de 800 reclusos), el reconocimiento público del deterioro institucional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, la reivindicación de los derechos humanos como principio estratégico de la conducción sectorial y la priorización de respuestas en el combate al crimen organizado (con resultados muy concretos, en especial contra el narcotráfico), fueron los principales elementos que alimentaron los conflictos discursivos con las perspectivas políticas conservadoras.

Una encuesta nacional de percepción y victimización realizada entre finales de 2006 y principios de 2007 reveló que la inseguridad era una preocupación intermedia para los uruguayos, ubicada luego de los problemas de empleo, pobreza y situación económica. Los ras-

15 PNUD (2008).

gos básicos de la estructura de opinión no difieren sustancialmente de los observados durante los últimos 15 años: una amplia mayoría consideraba que la delincuencia había aumentado; las percepciones de inseguridad en el país eran más altas que las percepciones de la inseguridad en el barrio; una porción reducida creía probable o muy probable ser víctima de un delito en el futuro inmediato; el 50% de las opiniones sostenía que la situación de inseguridad mejoraría en los próximos años; se atribuían a la pobreza, el desempleo, la droga en los jóvenes y la crisis económica las “causas” principales del delito; el 41% había padecido un delito en el último año (sumando al entrevistado otro miembro de la familia, conocidos y amigos), y de ese número un 30% no realizó la denuncia; una parte importante de la muestra evaluaba que la Policía realizaba los esfuerzos necesarios para enfrentar el fenómeno de la delincuencia¹⁶.

En definitiva, la tasa de victimización (el porcentaje de personas que declara haber sufrido uno o más delitos en el último tiempo) no tuvo cambios de importancia entre 2004 y 2007. Por primera vez en todo el ciclo democrático, el total de “denuncias” de delitos y el conjunto de delitos contra la propiedad experimentaron un modesto descenso cercano al 10%. Por su parte, los homicidios se mantuvieron dentro de sus parámetros históricos (en 2007 con un valor especialmente bajo), aunque las rapiñas y la violencia doméstica revelaron costados problemáticos de una violencia y una criminalidad insertas en dinámicas sociales resistentes.

Sin embargo, ninguno de estos indicadores fue suficiente para levantar los niveles de imagen del gobierno de izquierda en el terreno de la seguridad. La acumulación de profundas tendencias sociales sintonizó con una lógica renovada de producción de miedos y temores, y los estigmas de “debilidad” y “fracaso” comenzaron a cuajar en sectores diversos.

Entre el 2007 y el 2009, el gobierno mantuvo su línea programática, buscó nuevos liderazgos, asumió el camino de las reformas institucionales dentro del Ministerio del Interior y se focalizó en ajustes de la gestión policial. El crecimiento de las denuncias de rapiñas en un contexto de inseguridad inducida por los medios de comunicación pautaron la dinámica partidaria durante el año electoral. Mientras que la administración de izquierda obtenía metas incuestionables en el plano socioeconómico, la seguridad se mostró como el flanco débil. Como ya se señaló, durante el 2009 las encuestas ubicaron por primera vez a la inseguridad como la principal preocupación de los uruguayos.

16 Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (2008).

Las correlaciones mecánicas entre las variables más relevantes del desarrollo –crecimiento, desempleo, pobreza, inflación, etc.– y las tasas de delitos nunca sirvieron para explicaciones convincentes. Los resultados más favorables del desempeño socioeconómico de los últimos años amortiguaron el crecimiento del delito e impactaron positivamente sobre algunas zonas acotadas del mismo. Pero la gravitación de múltiples desigualdades nos devuelve a los nudos y a las contradicciones más fuertes de nuestra deteriorada matriz de integración social. La hegemonía conservadora se apodera de las interpretaciones sobre la seguridad, reprimiendo la incidencia de los factores sociales y alentando un clima punitivo cada vez más asfixiante.

BONANZA E INSEGURIDAD

El sentimiento de inseguridad es una representación social compleja, imposible de desentrañar mediante el expediente de las encuestas de opinión pública. Estas apenas pueden dar cuenta de su significación en términos de agenda: en rigor, la inseguridad se refleja en las encuestas sólo parcialmente, entre otras razones porque con el tiempo cambian la metodología, el alcance de las preguntas y los temas a indagar. Podría decirse incluso que las contingencias ideológicas de la seguridad condicionan a las propias encuestas. Lo que se pregunta en un momento específico para conocer el estado de opinión está determinado de antemano por una coyuntura densa que ya incorpora el “estado de ánimo”.

Por razones técnicas, las comparaciones temporales de las encuestas de percepción y victimización son especialmente arriesgadas en el Uruguay. Sin embargo, eso no impide una interpretación de las tendencias. De esta forma, puede avanzarse sobre una triple convergencia que tiene lugar desde 2009: la preocupación por la inseguridad continúa en el primer lugar, los delitos contra la propiedad experimentan un empuje y el discurso de la nueva conducción gubernamental vira hacia esquemas eminentemente conservadores.

Sobre mediados del 2011 el Ministerio del Interior encargó un estudio de opinión pública en el cual se ratifican los principales rasgos de opinión: por varios cuerpos, el delito es el asunto que más inquieta a los uruguayos; la gestión ministerial y policial recibe evaluaciones razonablemente favorables, en buena medida atribuibles al cambio de énfasis hacia lo “represivo” y la “tregua” política obtenida con la firma de un acuerdo multipartidario en 2010; la gran mayoría de los uruguayos apoya la realización de “*megaoperativos*”, el mantenimiento de los antecedentes *infraccionales* para los menores de edad y la baja en la edad de imputabilidad penal.

En este escenario, el 59% sostiene que la “inseguridad existe y que los medios de comunicación la reflejan tal cual es”, y el 57% cree que

el grueso de los delitos son cometidos por menores de edad. Por su parte, dos tercios de los encuestados asumen que el consumo de drogas es un problema grave y el 71% hace de una inseguridad un tema cotidiano de conversación¹⁷.

A pesar de la mayor preocupación relativa por el delito y de la selectividad “asistida” sobre los menores y las medidas de control, en este relevamiento tampoco se encuentran grandes modificaciones estructurales en términos de opinión. Con la excepción de la percepción de la probabilidad de sufrir un delito en lo inmediato (6 de cada 10 considera muy probable y probable ser víctima de un delito en los próximos meses), el resto de la evidencia se mueve en terreno conocido. El 70% asegura que la delincuencia aumentó en el país en el último año, y un 40% opina lo mismo para la realidad de su barrio, porcentajes y brechas que se repiten desde las primeras encuestas. La mitad de los uruguayos visualiza al país como “seguro” (el 60% lo hace para el barrio) y el 31% cree que la situación de los próximos años será mejor que la actual (frente a un 27% que afirma que empeorará)¹⁸. Los mejores niveles de opinión sobre la gestión de la Policía son también elementos recurrentes de los distintos sondeos de opinión: 6 de cada 10 uruguayos considera que la Policía hace los máximos esfuerzos para “combatir” a la delincuencia, el 45% está satisfecho con la acción de la Policía y el 46% afirma que ésta es “mucho mejor” y “mejor” que hace un año¹⁹.

Si bien el cotejo lineal es imposible, el porcentaje de victimización obtenido en el estudio muestra un piso del 34% para todos los delitos en el último año y del 28% para la criminalidad contra la propiedad. Las situaciones más frecuentes se vinculan con los hurtos en las viviendas y en los autos²⁰.

17 Ministerio del Interior-Equipos Mori (2011).

18 Los más optimistas son los habitantes del interior, los de más edad, los de menor nivel educativo y socioeconómico y los que se autoidentifican con la izquierda y la centroizquierda.

19 Las opiniones más favorables hacia la Policía se obtienen nuevamente en el interior, entre los menos educados, entre aquellos de más edad, entre los estratos bajos, pero esta vez entre los votantes de los partidos tradicionales y los que se autoidentifican con la derecha y la centroderecha.

20 El porcentaje de victimización “global” surge de una referencia de prensa, ya que el informe del estudio sólo menciona porcentajes para cada delito. Del mismo modo, no se pudo obtener el dato general de “no denuncia”. Los dos indicadores centrales de la encuesta quedan en la nebulosa, lo que constituye una notable deficiencia técnica. En caso de confirmarse un incremento en la tendencia a la “no denuncia”, habrá que buscar sus causas en aquellas situaciones de violencia interpersonal y doméstica y en peso significativo de los “intentos” de hurtos en viviendas, ámbitos en los cuales las estadísticas policiales de denuncias presentan carencias indisimulables.

Es un hecho obvio que la “victimización” genera inseguridad y que ésta –como ya reseñamos– impacta sobre esferas muy diversas. En los espacios microsociales, la inseguridad delimita los horarios en el hogar, se transforma en tema principal de conversación entre vecinos y fija en los barrios fronteras de inclusión y exclusión: en algunos casos se promueven prácticas de vigilancia comunitaria, y en la mayoría se desatan demandas incesantes de “seguridad”. En este sentido, la inseguridad se autonomiza de las manifestaciones concretas de violencia y criminalidad y se asume como una poderosa fuerza político-cultural. El temor inducido, el pánico moral, la paranoia y la deslegitimación institucional son ingredientes repetidos en la historia social uruguaya del último medio siglo. La consecuencia más trascendente es la represión sistemática de las desigualdades sociales que están en la base de los procesos, que las visiones conservadoras nunca vieron y que cierta izquierda actual prefiere no ver para tomar atajos y evitar discusiones de fondo sobre las claves más sustantivas de nuestro modelo de desarrollo.

EL DELITO TAN TEMIDO

Existe un conjunto de mitos que se aplica para “comprender” la realidad del delito. Estos argumentos predominan hoy sin frenos ni contestaciones, aunque a decir verdad se escuchan desde hace décadas y se han utilizado en momentos muy distintos. Esta suerte de relato ahistórico sostiene lo siguiente: el delito no para de crecer y además aumentan sus niveles de violencia; los adolescentes son los principales responsables y delinquen a edades cada vez más tempranas y bajo modalidades “profesionales”; ya no se roba para comer sino para satisfacer necesidades egoístas de consumo; los pobres le quitan a los pobres y la violencia se vuelve imprevisible, entre otras razones porque se han perdido todos los “códigos”; las normas, los dispositivos y los procedimientos son laxos y flexibles, y se orientan más hacia las garantías de los delincuentes que hacia la protección de los “ciudadanos honestos”.

Estas referencias son viejas en el debate anglosajón y han tenido traducciones diversas en nuestro país a través de policías, jueces, fiscales y políticos. Los principios del respeto y la autoridad se esgrimen en su faz menguante y se arenga, un día sí y otro también, para su plena reconquista. La acción estratégica central consiste en la confusión deliberada de la explicación del delito con las excusas para su comisión²¹.

21 Esta visión del problema es la base de legitimación de medidas punitivas populistas: “[...] las ‘advertencias finales’, las órdenes judiciales contra la conducta antisocial, las sentencias obligatorias mínimas para el robo en casas,

Este consenso conservador alimenta la idea de un incremento natural y sostenido del delito. La forja de esta “verdad indiscutible” se hace impermeable frente a las variaciones de la realidad (al punto que un descenso en las tasas de delitos no lograría modificarla). Paradójicamente, cuanto más visibilidad tiene el fenómeno –incluso con abordajes serios y racionales–, cuantas más encuestas se focalicen en los pliegues de la victimización y cuanto mayor calidad y precisión obtengan las estadísticas oficiales sobre criminalidad, más reforzada resultará aquella idea.

¿De dónde surgen las evidencias que utiliza esta visión? En primer lugar, del arraigo de una experiencia compartida en la cual se asume que “todos” podemos ser víctimas de un hecho violento. En segundo lugar, de las transmisiones de testimonios individuales de victimización que colonizan las conversaciones cotidianas. En tercer término, de las “construcciones” que se erigen desde los medios de comunicación y desde las interpretaciones de la práctica profesional en juzgados, comisarías y cárceles. Y por fin, las evidencias brotan también de las estadísticas oficiales sobre delitos.

LAS HUELLAS DE UNA TENDENCIA

En rigor, no existe una forma satisfactoria para conocer con exactitud la cantidad y variedad de delitos que ocurren en una sociedad. En la gran mayoría de los casos se apela a las bases de datos de la Policía, pero eso no garantiza una aproximación precisa. En todas partes, las estadísticas sobre violencia y criminalidad dependen de la matriz institucional que las produce y de los distintos momentos sociopolíticos. La exhaustividad de los registros, el control de la “no denuncia”, la elaboración de categorías válidas y la disponibilidad transparente de cifras, son dimensiones esenciales a la hora de evaluar los usos de la información. La calidad del dato varía con el tiempo y con el tipo de política que prevalezca. ¿Es razonable comparar las denuncias de robos de fines de los ochenta con las actuales?

el tráfico de drogas y la violencia, las penas más estrictas por violar sanciones comunitarias, la reducción de la edad de imputabilidad penal a los diez años, la aplicación de sanciones a los padres de jóvenes delincuentes, y una serie de otras medidas han inclinado los sistemas de servicios sociales y justicia penal hacia el extremo disciplinario del espectro del bienestar social. Esta nueva agenda de ‘respeto’ descansa así en una inversión irónica del significado del término tal como fue formulado por su principal analista, Richard Sennett, según el cual darle a los pobres y necesitados voz y voto en relación con su propia situación y una porción de autonomía real es esencial para la efectividad de los servicios de bienestar social y, por extensión, de las medidas de prevención del delito” Dowes y Rock (2011: 426).

Pero el problema no se agota en su faz técnica. Cuando las evidencias pasan a circular en la opinión pública adquieren vida propia, y casi siempre ofician como avales “cientificistas” de ideas preconcebidas. Las disputas interpretativas se transforman en una cuestión política de primer nivel. Al margen de las prácticas de manipulación de la información sobre delitos, en el mejor de los casos los datos sirven para fijar límites y parámetros ante discursos desbocados. De hecho, nos ayudan a formular afirmaciones incontrastables, como por ejemplo que en los últimos siete años hubo en promedio menos homicidios que sobre fines de los noventa y principios de los dos mil.

En el Uruguay no todos los renglones de información son tan confiables como el de los homicidios. Y las dificultades se agudizan cuanto más atrás nos vamos en el tiempo. Podríamos nuevamente hacer una escala en la década del sesenta. Allí observamos una estabilidad relativa en la cantidad de intervenciones policiales en delitos y de detenciones. En Montevideo ocurrieron cerca de 28 mil intervenciones anuales en promedio (el 90%, considerados como “delitos graves”) y 15 mil detenciones, lo que revela una proporción muy elevada de control policial. A medida que el conflicto político y social se agudiza, y la Policía se involucra con más fuerza en trabajos de represión, las denuncias de delitos “comunes” caen, lo mismo que las detenciones: en 1971 se registró en Montevideo el valor más bajo de intervenciones en delitos y de arrestos²².

Con el inicio de la dictadura, las tendencias cambian. En 1973 se produjo la mayor cantidad de intervenciones policiales y de detenciones, cayendo con el correr de los años las primeras pero no necesariamente las segundas. En poco tiempo, la dictadura restauró la distancia observada a principios de los sesenta entre las denuncias y las detenciones.²³ Si en los albores de los setenta las rapiñas en Montevideo oscilaron entre las 2 mil y las 3 mil, y los hurtos entre los 15 mil y los 22 mil, para la segunda mitad se verificó una caída abrupta, la cual se explica por una variedad de motivos menos por uno: que la Dictadura fue eficaz en la prevención y el control del delito. No sólo no hay manera de demostrarlo, sino que sobran las razones políticas e institucionales para confirmar un deliberado subregistro de la información, sin mencionar el comportamiento de la “no denuncia” en contextos de autoritarismo.

A partir del año 1980, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional introdujeron ajustes muy importantes en las estadísticas sobre delitos y “trabajo policial”. La militarización de la Policía supuso cam-

22 Instituto Nacional de Estadísticas (1970).

23 Instituto Nacional de Estadísticas (1970 a 1978).

bios en la organización y en las prácticas institucionales, entre otros la centralización de los procesos bajo la lógica de “Estado Mayor”²⁴. En este sentido, la información fue centralizada en el departamento de Sistemas, logrando por primera vez una estadística nacional trimestral para los principales delitos y “hechos policiales” (como los suicidios y los accidentes de tránsito). Estos criterios se mantuvieron vigentes hasta el año 2004, lo que hace suponer que las debilidades, inercias y vicios de esa forma de registrar atravesaron sin escollos casi veinte años de vida democrática.

Sobre finales de la dictadura se detectaron algunas cifras reveladoras. En 1983 se alcanzó en Montevideo el valor más alto de “detenidos”: 131.977 personas (el valor más próximo a éste se produjo en 2004 con 121.919 detenciones, pero en todo el país). Una parte importante de las mismas fue por “faltas” y por delitos contra la persona (apenas superados por las detenciones contra la propiedad). Del mismo modo, las consecuencias de la crisis socioeconómica de 1982 se tradujeron en un aumento sostenido de las denuncias de hurtos y rapiñas, el cual conservará su ritmo ascendente ya en tiempos de democracia²⁵.

La matriz social del país experimentó impactos profundos y ello se reflejó también en las dinámicas del delito. Aunque las estadísticas oficiales amortiguaron en varios rubros esos impactos, de cualquier manera no lograron ocultar la transformación. El primer punto de inflexión del delito en nuestro país se produjo al abrigo del estruendoso fracaso económico y social de la dictadura. El segundo tendrá lugar a mediados de los noventa cuando los robos con violencia (las rapiñas) inicien un proceso de ascenso que llega hasta hoy.

Es muy posible que la lectura de los datos sobre violencia y criminalidad para todo el ciclo democrático esté sesgada. Quizá no para algunas situaciones –como el homicidio y el suicidio– pero sí claramente para el caso de los delitos contra la propiedad. Por lo tanto, se podría hipotetizar que el incremento del delito fue más pronunciado de lo que conceden las estadísticas oficiales. En realidad, la posibilidad de introducir controles y cambios en los registros recién se produjo a fin de los noventa. Allí tomó forma el Sistema de Gestión Policial que consistió en una base de datos informatizada en la cual se debían volcar todas las denuncias recibidas por las comisarías de Montevideo y Canelones. El sistema comenzó a estar operativo desde el 2002 y ello significó un gran avance. También en esos años se efectuaron encuestas de percepción, con las cuales fue posible estimar la evolución

24 Para el desarrollo de estos aspectos, ver en esta publicación el artículo de Alejandro Vila.

25 Instituto Nacional de Estadísticas (1983 a 1988).

de la victimización y los cambios en el porcentaje de personas que sufrieron uno o más delitos y no los denunciaron. Más tarde, toda la estadística nacional fue modificada y sobre esa base fue posible la creación del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior en el 2005.

Durante los últimos siete años, el trabajo en los sistemas de información y en sus controles no tuvo retrocesos. Si bien todavía subsisten problemas y debilidades, las tendencias del delito pueden describirse con mayor precisión. De hecho, las curvas en las denuncias de delito han podido ser corroboradas por las encuestas de victimización²⁶. En cualquier caso, los avances y los retrocesos siempre estarán subordinados a los conflictos de cosmovisiones, y poco serán fuera del contexto de interpretación. La información pasa a ser una variable estratégica para las políticas públicas y para la tramitación colectiva del sentimiento de inseguridad.

VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD EN EL CICLO DEMOCRÁTICO

Todos los delitos, sin excepciones, han crecido en los últimos veinticinco años. A esto hay que añadirle el aumento de las violencias no criminales, tales como los suicidios y los siniestros de tránsito. Sin embargo, no todos los delitos son equivalentes en términos de gravedad e impacto, ni tampoco sus evoluciones son las mismas. Algunos son especialmente sensibles a las coyunturas socioeconómicas y otros sólo son interpretables a partir de las decisiones internas de registro que se producen en las instituciones responsables de las estadísticas.

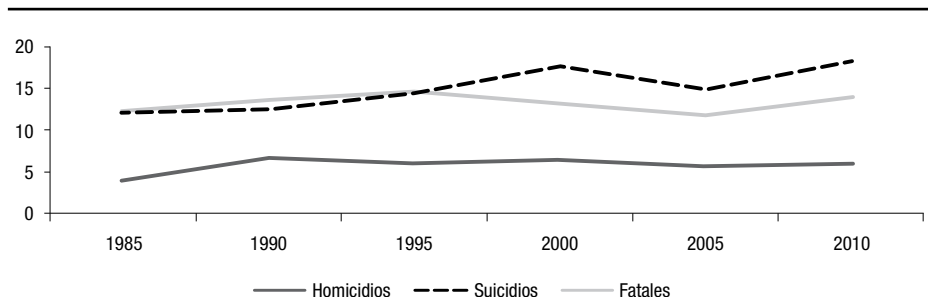
En el Uruguay actual, las muertes violentas por causas “externas” tienen una clara jerarquía: los suicidios triplican a los homicidios y éstos a su vez por lo menos son duplicados por las muertes en el tránsito²⁷. Entre 1985 y 2010, los homicidios crecieron un 66%, pero el

26 La maduración de las líneas de trabajo mencionadas coloca hoy en día en un punto de incertidumbre a los sistemas de información: la expansión de la plataforma informática a nivel nacional, la migración de oficinas policiales responsables de la administración de datos a la órbita del Ministerio del Interior y los cambios organizativos que tienen lugar en la Jefatura de Policía de Montevideo, son algunos componentes que necesariamente tendrán un impacto sobre las rutinas estadísticas desarrolladas hasta este momento. Sin controles ni auditorías y sin explicaciones públicas sobre el alcance de estos cambios, pueden correrse graves riesgos a la hora de difundir datos sobre denuncias policiales.

27 Hay que señalar que la estadística del Ministerio del Interior a nivel nacional sólo contiene la cantidad de accidentes que arrojan víctimas fatales, sin poder determinar con exactitud el número total de fallecidos. Es probable entonces que la tasa de muertes en el tránsito sea semejante, o incluso superior, a la de los suicidios. De cualquier forma, ambas se hallan muy por encima de la tasa de homicidios, lo que convierte al Uruguay en un caso singular.

grueso de ese aumento (62%) se produjo entre 1985 y 1989. Luego de este último año, la tasa mantuvo una definida estabilidad, con su pico más alto en el 2002 (7 cada 100 mil habitantes) y el más bajo en el 2005 (5,7). Con el tiempo, este delito fue pesando más en Montevideo que en el interior del país, y en la capital su peso relativo fue consolidándose en aquellas zonas más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico. Los homicidios más frecuentes se producen en contextos de cercanía por altercados, peleas y eventuales ajustes de cuentas, seguidos por los asesinatos pautados por situaciones de violencia doméstica (en las cuales las mujeres son las víctimas excluyentes), y finalmente aparecen los homicidios derivados de robos y asaltos²⁸.

Gráfico 1
Homicidios, suicidios y accidentes de tránsito fatales. Uruguay.
Tasa cada 100.000 habitantes



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior <www.minterior.gub.uy/observatorio>.

Por su parte, el suicidio es un fenómeno social y se ha presentado como un rasgo saliente de la estructura social de nuestro país. Sobre el inicio del siglo XX, aún con una sociedad notablemente joven, el Uruguay ya mostraba muy altas tasas. Del mismo modo, durante el ciclo democrático, o mejor será decir entre las crisis de 1982 y 2002, las tasas de suicidios crecen de forma sostenida, con un leve retroceso entre el 2003 y el 2005 y con un nuevo salto durante los años de recuperación de la economía. Al igual que el homicidio, con el tiempo

28 Es muy posible que durante el 2010 y 2011 se hayan incrementado los homicidios en contextos de rapiñas violentas. En este punto, se necesitan estudios más precisos y, sobre todo, explicaciones más convincentes sobre las lógicas profundas de estos emergentes.

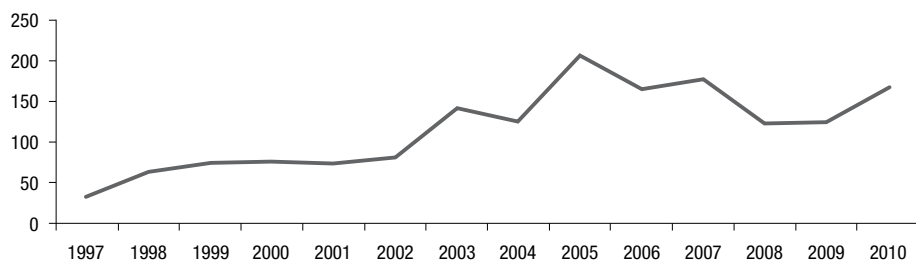
el peso de las tasas se traslada del interior a Montevideo y aquí la prevalencia se hace mayor en los territorios con peores indicadores socioeconómicos. Con el tiempo, también, se aprecia un incremento de los suicidios entre los adolescentes y jóvenes.

La gran mayoría de las muertes violentas que ocurren en el espacio público obedecen a siniestros de tránsito. Esta situación ha tenido una evolución particular, disminuyendo sus tasas en los años de recesión y crisis y aumentando en momentos de expansión económica. Más allá de las responsabilidades del “factor humano”, medidas por la imprudencia, el consumo de alcohol, la transgresión de las normas, etc., el tránsito debe ser observado como un espacio social regulado en el cual confluyen todas las desigualdades sociales imaginables y todas las disposiciones individuales en términos de interpretación de las reglas de convivencia. Lo que ocurre en el tránsito es un producto genuino de estructura y coyuntura: desde la presencia de vehículos de alta seguridad hasta la explosión del mercado de autos pequeños y baratos y de motocicletas; desde la informalidad laboral de los servicios de envíos hasta los recicladores de residuos. Las muertes en el tránsito constituyen eventos de naturaleza eminentemente social.

En definitiva, el grueso de las muertes violentas por causas externas tiene lugar en el espacio privado y en ámbitos de cercanía relacional. Por su parte, la mortalidad violenta “no intencional” crece en paralelo con la economía y con los niveles de movilidad y circulación. A su vez, la mortalidad violenta “intencional” se agrava en las zonas marcadas por las carencias críticas. No hay manera, pues, de eludir la perspectiva de la desigualdad para comprender el alcance de estos fenómenos.

Gráfico 2

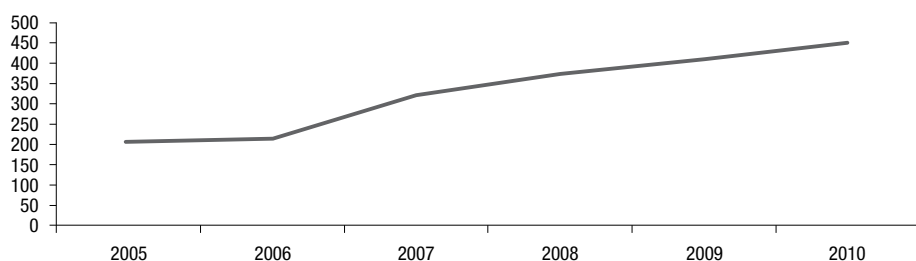
Violencia doméstica. Montevideo. Tasa cada 100.000 habitantes



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior <www.minterior.gub.uy/observatorio>.

Tampoco la hay para abordar una parte trascendente de la criminalidad contra la persona. Si en este rubro agrupáramos tentativamente los casos de lesiones, amenazas, violencia doméstica y delitos sexuales, las desigualdades de género –en articulación también con las desigualdades socioeconómicas– constituirían el enfoque principal, tanto para explicar las distintas formas de violencia hacia las mujeres como para delimitar aquellas otras que sufren los hombres a partir de la puesta en escena de la socialización machista.

Gráfico 3
Violencia doméstica. Uruguay. Tasa cada 100.000 habitantes



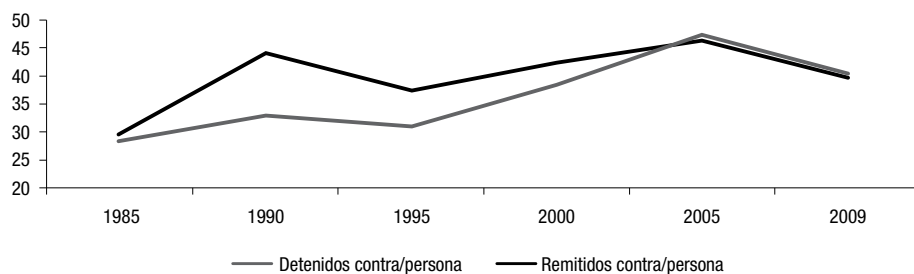
Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior <www.minterior.gub.uy/observatorio>.

Sea lo que fuere, hay que señalar que las estadísticas de denuncias de estos delitos adolecen de la mayor cantidad de problemas, entre otras razones porque se consideran marginales dentro del trabajo institucional. Mención especial merece el delito de violencia doméstica. Si bien las denuncias se pueden analizar para Montevideo desde el año 1997, recién a partir del 2005 se obtiene una aproximación a nivel nacional. Una vez que el delito se empezó a medir, se produjo un crecimiento importante en las denuncias, al punto que la cantidad de las mismas superaron a las de rapiñas. Sin embargo, la evolución del indicador en Montevideo va en sentido contrario: alcanza su pico máximo en el 2005 y luego experimenta una caída. Es altamente probable que en este departamento haya un grave problema de subregistro, ya sea porque la violencia doméstica se clasifica en otro renglón (como problemas familiares, amenazas, lesiones, etc.), o bien porque no todas las denuncias que se producen se incorporan a las estadísticas. Los cálculos más conservadores indican que una corrección técnica de todos los problemas de registro arrojaría un

valor total de denuncias cercano al doble del actual (es decir, unas 30 mil al año).

A pesar del incremento de las denuncias de delitos contra la persona, la respuesta institucional muestra un importante margen de autonomía: la cantidad de personas detenidas se acompasa a la evolución de las personas efectivamente procesadas por la justicia. Esto se hace más claro para los últimos años, en los cuales cae la tasa de detenidos y de procesados en un contexto de claro aumento de las denuncias, en especial las de violencia doméstica. Estos datos son apenas un indicador sobre las debilidades y omisiones de todo el sistema institucional para dar respuestas a una de las problemáticas más trascendentes que presenta nuestro país.

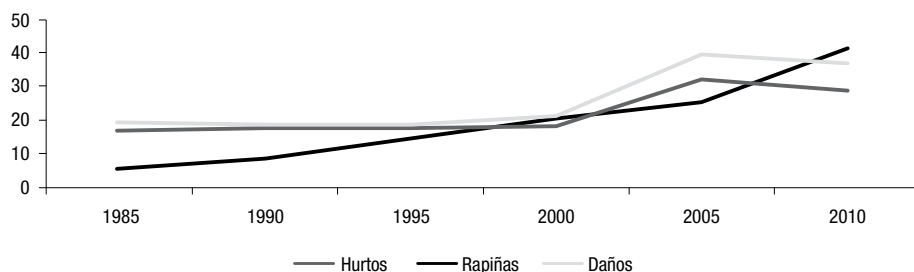
Gráfico 4
Detenidos y remitidos contra la persona. Uruguay. Tasa cada 10.000 y 100.000 habitantes



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior <www.minterior.gub.uy/observatorio>.

Muy trascendente es el fenómeno del delito contra la propiedad, el cual concentra, nada más ni nada menos, que el 80% del total de denuncias que se realizan a la Policía. Los hurtos, las rapiñas y los daños son las modalidades más frecuentes, y con ellas se estructuran las vivencias y los discursos predominantes sobre la inseguridad. Durante 25 años estos delitos verificaron un crecimiento significativo (la rapiña fue el delito que más aumentó entre 1985 y 2010). Si bien sus tasas son más altas en Montevideo, los mayores porcentajes de variación ocurrieron en el interior del país, en buena medida debido a los cambios de comportamiento en Canelones y Maldonado. Para las rapiñas el punto de quiebre se dio en 1995, mientras que los hurtos y los daños contra la propiedad se multiplicaron durante los años de la recesión y de la crisis socioeconómica.

Gráfico 5
Hurtos, rapiñas y daños. Uruguay. Tasas



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior <www.minterior.gub.uy/observatorio>.

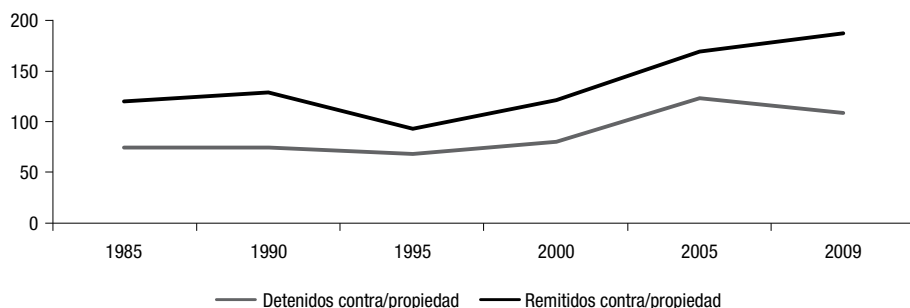
Tasa de hurtos cada mil habitantes. Tasa de rapiñas y daños cada 10 mil habitantes.

Por su lado, entre el 2005 y el 2010 convergen tres elementos: en primer lugar, hay un leve retroceso en la cantidad de denuncias de hurtos y daños, aunque la misma se ubica muy por encima de los valores del año 2000. En segundo lugar, las denuncias de rapiñas experimentan un empuje que opera en dirección opuesta al resto de los delitos contra la propiedad²⁹. Y por último, las respuestas institucionales marcan una clara sintonía entre el aumento de las denuncias, de los detenidos, de los procesados, y por ende de las personas privadas de libertad. Sin embargo, lo que podría denominarse la “brecha de eficacia policial” sólo obtiene una reacción positiva entre el 2005 y 2010 en la medida en que cae el número de detenidos pero aumenta el de procesados. Aunque medida en términos convencionales y discutibles, la gestión policial más estigmatizada de todo el ciclo democrático fue la que logró el mejor desempeño resolutivo y aclaratorio en materia de delitos contra la propiedad³⁰.

29 Volvemos a decir que es altamente probable que la cantidad de denuncias de hurtos y rapiñas entre 1999 y 2004 esté subestimada. El comportamiento errático e incomprensiblemente volátil en algunos departamentos ofrece indicios claros para sostener esta idea.

30 Esta afirmación debería complementarse con los resultados cosechados en el terreno del control y la sanción al crimen organizado, especialmente durante el primer gobierno de izquierda.

Gráfico 6
 Detenidos y remitidos contra la propiedad. Uruguay.
 Tasa cada 10.000 y 100.000 habitantes



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior <www.minterior.gub.uy/observatorio>.

Estas modalidades de criminalidad tienen una participación mayoritaria –tanto de víctimas como de victimarios– de adolescentes y jóvenes varones. Las profundas desigualdades generacionales, al punto que la pobreza, la marginalidad y la exclusión golpean con más fuerza a los niños/as, adolescentes y jóvenes, la conjugación de diversos e intrincados factores de riesgo, los retrocesos históricos en materia de dispositivos institucionales de prevención y las consecuencias nocivas de las políticas criminales implementadas en el país durante los últimos lustros, son rutas poderosas para enmarcar interpretativamente el alcance de las problemáticas, aún en tiempos de crecimiento económico y de mejoras en los promedios de los indicadores sociales.

DERIVAS

La sociedad uruguaya asiste desde hace un buen tiempo a la consolidación de un sentimiento de inseguridad. Del mismo modo, los delitos han sufrido un aumento y una mutación en sus modalidades. No obstante, sería un error mayúsculo –aún en enfoques que prioricen las soluciones inmediatas y “eficientes”– asumir una lectura meramente coyuntural. En el Uruguay, la inseguridad es un dato estructural y no se entiende sin remitirse a la historia del último medio siglo. Los delitos, por su parte, han saltado al ritmo de las crisis económicas, de la claudicación del Estado, del deterioro de las fuentes del bienestar (en particular, el empleo), de la revolución de las expectativas y de la ex-

clusión social y territorial³¹. Con cada crisis, la inseguridad y el delito han surgido con más fuerza. Y esa realidad se hizo tan radical en los comienzos de los dos mil, que las mejoras socioeconómicas de los últimos años no han podido impactar sobre sus lógicas más profundas. Las contradicciones y los conflictos de las desigualdades persistentes laten en cada manifestación de inseguridad y en cada evento delictivo.

En sentimiento de inseguridad expresa una demanda político-cultural y en ese empeño se transforma en un poderoso vector con consecuencias muy negativas en el plano individual y social. El Uruguay ha visto mutar sus reglas de convivencia y sus niveles de confianza interpersonal. Por su lado, el crecimiento del delito ha operado con esquemas de realidad muy diferentes, según los tipos y los momentos en que se ha producido el quiebre de la tendencia. El perfil criminológico de la sociedad uruguaya tiene rasgos muy precisos, que en nada se parecen a los motivos dominantes que se esgrimen en los discursos más conservadores.

A la línea de larga duración de desestructuración social le subyace otra: la rearticulación del Estado en términos de reivindicación constante de un populismo punitivo que vive de la creación de nuevos delitos, del agravamiento de las penas, de la rebaja de la edad de imputabilidad, del crecimiento del aparato policial, de las invenciones tecnológicas para el control situacional y del encierro como estrategia de neutralización de los “peligrosos”. En cada coyuntura crítica, se insiste sobre la necesidad de estos dispositivos. Frente a cada “ola delictiva”, se reconoce que éstos no son todavía lo suficientemente radicales para concretar la anhelada “ofensiva final”. El futuro parece signado por una sórdida dialéctica entre la violencia criminal y la voracidad sin fin de la maquinaria del control represivo.

Sin embargo, los abordajes del fenómeno no pueden quedar reducidos a una lectura lineal de los principales indicadores. Es necesaria la elaboración de un marco más amplio en el cual quepan las desigualdades socioeconómicas, de género y generacionales. No hay evidencia

31 “Es cierto que la pobreza y el desempleo crónico o ‘empleo cesante’ –informal, a corto plazo, descomprometido y sin perspectivas– se correlaciona con un índice de delincuencia superior al promedio [...]. Sin embargo, tal correlación estadística no justifica por sí sola la reclasificación de la pobreza como problema criminal; en todo caso, subraya la necesidad de tratar la delincuencia juvenil como problema *social*: bajar el índice de jóvenes que entran en conflicto con la ley requiere llegar a las raíces de ese fenómeno, y las raíces *son* sociales. Consisten en una combinación de tres factores: la instalación y la propagación de la filosofía consumista de vida bajo la presión de una economía y una política orientada por el consumo; la acelerada reducción de oportunidades disponibles para los pobres, y la ausencia, para un segmento creciente de la población, de perspectivas realistas de evitar o superar la pobreza que sean seguras y estén legitimadas por la sociedad” Bauman (2011: 12).

sobre la violencia, la criminalidad y la inseguridad que pueda fugar de estas líneas.

También debe reconocerse que las explicaciones criminológicas en nuestro país requieren ajustes, actualizaciones y nuevas teorías para cada ámbito de significación. Pero por encima de todo se precisa una plataforma de análisis que eche luz sobre tres aspectos decisivos. En primer lugar, sobre el “sistema de producción de riesgos, amenazas y daños” en la etapa actual de nuestro desarrollo. Las sociedades han sufrido cambios revolucionarios y los procesos modernizadores han reconfigurado el modo de vida de hombres y mujeres. Podría señalarse incluso que un esfuerzo importante del funcionamiento colectivo se destina a reparar los daños directos causados por la aceleración de las propias dinámicas. El círculo vicioso se instala: cuanta más seguridad se busca, más daño se obtiene y más recursos se destinan para contener a la inseguridad.

En segundo lugar, sobre la expansión de “miedos, incertidumbres y traumas”. El miedo y la precariedad vital son parte esencial de la identidad civilizatoria, y han surgido de las rupturas en el mundo del empleo, la educación, las instituciones de contención y los vínculos humanos. La combinación de inseguridad, incertidumbre y desprotección envuelve la experiencia de las personas y estimula las soluciones “privadas”.

Por último, sobre los “sistemas de protección y habilitación”, los cuales nos dan la pauta de las capacidades preventivas reales del sistema institucional de una sociedad para minimizar los daños y revertir las consecuencias que produce un sentimiento de inseguridad generalizado. Las discusiones sobre las políticas de seguridad tienen que trascender el ámbito del estado penal para lograr un pensamiento propositivo sobre nuevos arreglos institucionales. El “gobierno a través del delito” resulta absolutamente insuficiente –y en muchos casos, contraindicado– para gestionar las problemáticas de la inseguridad y la criminalidad.

Pero hay más: el debate público no puede quedar acotado sólo a referencias estructurales o a conceptos generales. También hay que plantarse firme en las disputas normativas en torno a los “sujetos” que se mueven en la realidad social. La hegemonía conservadora en el ámbito de la seguridad produce visiones e interpretaciones sobre sujetos y situaciones, y lo hace con categorías cercanas a una suerte de “sociología espontánea”. Los discursos políticos e institucionales se agotan en conceptos vacíos: *feudalización*, *favelización*, delincuentes, menores malvados, lumpenes consumidores, etc. En un contexto de fuertes estigmatizaciones y de demagogia punitiva, se acumulan los insumos para la construcción de sujetos sin fisuras ni externalidades.

Los “sujetos peligrosos” se fraguan a lo largo del tiempo en los discursos políticos, en las prácticas del sistema penal, en los prejuicios del mundo educativo y familiar y en las referencias multiplicadoras de los medios de comunicación. En una sociedad con rasgos anómicos y con sus instituciones básicas de socialización y bienestar en crisis, los responsables del control social definen el chivo expiatorio en las zonas más vulnerables del tejido social, entre otras razones para garantizar su propia supervivencia. Crean una realidad social asentada en un conjunto de mitos, la sobredimensionan y la vuelven consenso cultural.

La *esencialización* del sujeto peligroso consiste en una reducción y generalización de rasgos definidos a priori y atribuidos desde afuera, de forma tal que cualquier comportamiento se ajustará siempre a ese patrón. En esos términos, se puede asegurar que ese “sujeto delincuente” (que roba, mata, viola, se fuga y nos tiene cercados) en realidad no existe. Se trata de una invención, de un artefacto cuidadosamente elaborado por intereses institucionales y por pretensiones ideológicas. Bajo ese prisma es imposible entender el mundo del delito, y mucho menos plasmar estrategias para su prevención.

Esta *esencialización* se apoya en cuatro recursos principales. En primer lugar, echa mano de los rasgos dominantes de la esencia adolescente: impulsividad, agresividad, fácil pasaje al acto, baja tolerancia a la frustración, relación conflictiva con la autoridad, problemas de autoestima, etc. En segundo lugar, utiliza denominaciones cambiantes y ambivalentes: infante-juvenil, delincuente, menor infractor, lumpen consumidor, etc. En tercer término, explica las conductas siempre por factores externos: la patología y el argumento *psicologizante* son el trasfondo epistemológico, por ejemplo, para dar cuenta en la actualidad de la sujeción al consumo abusivo de drogas o a la compulsión consumista más en general. Por último, apela a la idea de “modo de vida”, en la cual los datos contextuales se fusionan con racionalidades malvadas que expresan una voluntad transparente y egoísta: el delito ya no se explica por necesidad sino por ambición.

Esta identidad *esencializada* –de naturaleza puramente negativa– no sólo construye representaciones, sino que conforma al propio sujeto. Y lo hace desde la carencia, desde lo que no es, desde lo que no tiene, desde el miedo, la peligrosidad y la monstruosidad, al punto de obligarlo a actuar dentro de los límites de esa identidad.

El Uruguay presenta desafíos bien delimitados en el terreno de la violencia, la criminalidad y la inseguridad. Las soluciones nunca son independientes de las interpretaciones, del mismo modo que las teorías y los estudios sobre estos problemas sociales tienen que complementarse con una reflexión densa sobre el proceso de las políticas.

En un mundo de falsos pragmáticos que sólo buscan cotizaciones efímeras, conviene recordar la afirmación de Kant de que no hay nada tan práctico como una buena teoría.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Zygmunt 2011 *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Dowes, David y Rock, Paul 2011 *Sociología de la desviación* (México: Gedisa).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1970 *Anuario Estadístico 1970* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1971 *Anuario Estadístico 1971* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1972 *Anuario Estadístico 1972* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1973 *Anuario Estadístico 1973* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1974 *Anuario Estadístico 1974* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1975 *Anuario Estadístico 1975* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1976 *Anuario Estadístico 1976* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1977 *Anuario Estadístico 1977* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1978 *Anuario Estadístico 1978* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1983 *Anuario Estadístico 1983* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1984 *Anuario Estadístico 1984* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1985 *Anuario Estadístico 1985* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1986 *Anuario Estadístico 1986* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1987 *Anuario Estadístico 1987* (Montevideo: INE).
- Instituto Nacional de Estadísticas 1988 *Anuario Estadístico 1988* (Montevideo: INE).
- Ministerio del Interior-Equipos Mori 2011 *Encuesta de opinión pública sobre niveles de victimización, percepción de inseguridad*

- y grados de confianza institucional en el Uruguay* (Montevideo: MI). En <www.minterior.gub.uy>.
- Morás, Luis Eduardo 1992 *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales/SERPAAJ).
- Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad 2008 *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas* (Montevideo: Ministerio del Interior/PNUD).
- Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior 2011 en <www.minterior.gub.uy/observatorio>.
- Paternain, Rafael 2011 “Las desigualdades y la inseguridad. Futuros posibles para el Uruguay” en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coords.) *La aventura uruguaya. ¿Naidés más que naidés?* (Montevideo: Debate).
- PNUD 2001 *Desarrollo Humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano* (Montevideo: PNUD).
- PNUD 2008 *Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano* (Montevideo: PNUD).
- Silvera, Leonardo y Natalevich, Martín 2011 *Disparando noticias. Estudio sobre el tratamiento informativo de la crónica policial televisiva en Uruguay* (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay) Memoria de Grado de la Licenciatura en Comunicación Social.

Salvador Maldonado Aranda*

CORRUPCIÓN, VIOLENCIA E IMPUNIDAD

TAREAS PENDIENTES PARA LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y LA JUSTICIA

INTRODUCCIÓN

En este capítulo me interesa explorar algunas cuestiones relacionadas con las estructuras de mediación y significación de la producción de la violencia en México, a través de lo que Misse (2010) denomina “mercaderías políticas” o “relaciones peligrosas”. Parto del argumento de que el problema de la violencia en México y otros países tiene que ver con la manera en que se ha extendido el problema de la corrupción e impunidad en las instituciones, cuya forma de respuesta es una criminalización social y victimización de los sectores más vulnerables. Esto significa que la violencia no puede ser comprendida sin considerar el tema del poder y su ejercicio en el contexto de las transformaciones de los Estados. Una primera aproximación la podemos localizar en el trabajo de O'Donnell (1997: 267), para quien el problema de la violencia, la legalidad y la corrupción se debe a una “evaporación funcional y territorial de la dimensión pública del Estado”. El aumento de delitos, las intervenciones ilícitas de la policía en barrios pobres, la práctica de la tortura, la impunidad del tráfico de drogas, etc., reflejan la creciente incapacidad del Estado para hacer efectivas sus propias normas. Así, “un Estado incapaz de imponer su legalidad sustenta una ciudadanía de ‘baja densidad’” (1997: 272).

* El Colegio de Michoacán A. C, México.

Sin embargo, es necesario avanzar un poco más que el planteamiento de la incapacidad del Estado para garantizar la legalidad, ya que la corrupción no es únicamente un tema de ilegalidad contra las normas y reglas estatales. El concepto de mercaderías políticas es muy relevante para comprender la reciprocidad entre el poder político y la ilegalidad. A este respecto, Misse (2010) propone entender los espirales de la violencia social en términos de un proceso de acumulación social; es decir, la forma en que las redes de los mercados ilegales constituyeron redes amplias cuya capacidad de cubrir las demandas sólo pudieron establecerse a través de uniones entre estos mercados ilegales y las mercaderías políticas, entendidas como los servicios legales e ilegales que las burocracias estatales proporcionaron al mercado ilegales para establecerse y expandirse.

Favoritismo, clientelismo, corrupción y tráfico de influencias no pueden verse como actos individuales sino como parte de un engranaje de intercambios sobrepuestos de diferentes tipos de mercancías ilegales y mercaderías políticas.

Tal como veremos en el caso mexicano y latinoamericano en general, tradicionalmente las categorías de autoritarismo, clientelismo, corrupción e impunidad, han sido entendidas como parte de las culturas políticas nacionales y como mecanismos que hacen funcionar al régimen político. Estas prácticas, herederas de regímenes postrevolucionarios, alimentaron una serie de estudios sobre la estabilidad política y posteriormente de la transición a la democracia. Fueron vistas en sentido positivo como ingredientes que soportaron las dictaduras, pero también en sentido negativo en tanto la transición política suponía que la competitividad y la alternancia electoral iban a transformar la cultura política tradicional para dar paso a una ciudadanía liberal. Sin embargo, sabemos muy bien que las prácticas informales, clientelistas o corruptas nunca se extinguieron; al contrario, se han arraigado con mayor fuerza en contextos de competitividad electoral, profesionalización de la burocracia o transparencia oficial. La alternancia política también genera mayor competencia por las mercaderías políticas y clientelismos diversos en el mundo legal e ilegal. De acuerdo con el informe de Transparencia Internacional de 2007, dedicado a la corrupción de sistemas judiciales, se concluye que “La corrupción está socavando las bases de la justicia en muchas partes del mundo, negándoles a las víctimas y a los acusados el derecho humano a un juicio justo e imparcial” (2007: XIII). Para el año 2010, México sigue siendo considerado como uno de los más corruptos del mundo¹.

1 El “Reporte 2010 del Instituto de Transparencia” reveló que el Índice de percepción de corrupción coloca a México en el lugar 98 de los 178 países

La ampliación y competencia por las mercaderías políticas es uno de los aspectos que escasamente ha sido explorado hasta el momento pues lo que conocemos como corrupción o impunidad no son prácticas que solamente distorsionen un estado de derecho o que sean un producto “natural” de Estados deficientes o fallidos. Tampoco son prácticas y discursos que suspenden la ley o el derecho con el fin de afrontar situaciones excepcionales y posteriormente retornar a la “normalidad”. En este trabajo asumimos que forman parte de ciertas tecnologías políticas que posibilitan la dominación por medio de la excepción a través de la suspensión del derecho y la amenaza de la violencia. De acuerdo con Agamben (2007) la excepción a la ley constituye una biopolítica de Estado que no es azarosa ni se produce como situación límite para retornar al orden y los buenos principios de democracia y justicia.

Al contrario, la suspensión de la ley significa que la excepción no es un acto preestablecido, sino una voluntad del soberano, justo porque éste encarna la ley pero al mismo tiempo se sitúa por fuera de ella. Las prácticas de excepción crean un umbral de indistinción y ambivalencia entre el hecho político y el derecho público. La suspensión o aplicación arbitraria del derecho positivo no sólo demuestra una imagen de jerarquía y personalismo alejado de un ideal ciudadano; también exhibe el grado hasta el cual las prácticas sancionadas por ley permean las esferas de lo público. No hace falta demostrar cómo estas prácticas siguen estando presentes, a veces con mayor intensidad, en los ámbitos social, político y público.

El hecho de que la ley se cancele para beneficiar a particulares, para justificar el ejercicio de la fuerza, condenar o enjuiciar, para sacrificar el individuo sin que parezca homicidio, no deriva de una práctica idiosincrática o cultural; tiene sus raíces en la forma como se construyeron y construyen los Estados nacionales en términos de la relación entre persona, instituciones y soberanía. La visión culturalista al problema del personalismo “naturalizó” la impunidad como un asunto cultural, en contraste con experiencias históricas de formación de Estados, donde las relaciones interpersonales no es que no existan, sino que son eclipsadas por dispositivos políticos mucho más eficientes en el control de la administración pública.

más corruptos. Entre las razones se menciona que México “sigue anclado en prácticas del pasado” aún con una institucionalidad muy avanzada. Una “doble dualidad” de las prácticas concentradas en ciertas instituciones y gobiernos locales, donde el amiguismo y la compra de votos siguen siendo prácticas vigentes. Ver: “Vuelve a caer México en Índice internacional de corrupción: TI” en <<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2010/10/26/aumenta-corrupcion-en-mexico-transparencia-internacional>>.

En el caso de México, la adopción de un modelo organicista o corporativo en la política del Estado nacional se estructuró bajo preceptos de excepción y no de representación plena. Si la excepción es “ese momento del derecho en el que se suspende el derecho precisamente para garantizar su continuidad, e incluso su existencia” (Agamben; 2007: 5), podemos decir que ésta práctica ha sido una forma común en que la clase política mexicana se ha reproducido reivindicando la legalidad a través de la arbitrariedad. En otras palabras, la excepción “es la forma legal de lo que no puede tener forma legal, porque es incluido en la legalidad a través de su exclusión.” Pienso que a través de esta poderosa fórmula de la excepción como política de la nuda vida podríamos interpretar gran parte de la violencia actual en tanto genealogía de técnicas de poder. Pues la excepción no es únicamente aplicable a los Estados naciones como totalidades, insurrecciones o guerras, sino también en situaciones cotidianas en las que la nuda vida queda expuesta en el filo de un estado de naturaleza como vidas precarias, condenables, sacrificables y susceptibles de violencia estatal².

Con base en lo anterior, una de las hipótesis que me gustaría proponer es que el mundo de la política informal mexicana que se vivió y vive en México ha pasado de ser un conjunto de prácticas de excepción comunes del poder público a constituir espacios de excepción y, de forma dramática, políticas de excepción del Estado con grandes implicaciones en torno a la violencia y la seguridad nacional. La excepción, como hemos dicho, es un umbral de indistinción e indiferencia entre el derecho público y el hecho político, dando lugar a una zona gris. Por su parte, la corrupción se refiere al hecho de que el derecho público se hace a un lado para proteger, ayudar o castigar a personas o instituciones en circunstancias en que la ley es letra muerta. La impunidad guarda íntima relación con la corrupción y a su vez con la inmunidad, ya que del lado de las “credenciales para delinquir”, ser intocable es estar por encima de toda norma bajo protección oficial. La injusticia es la consumación de la excepción en el sentido en que como hecho político restablece el derecho público para sancionar, castigar o enmendar. Da así al carácter de la injusticia un mal remediable por la probidad de la ley que dicta el soberano. A través de estas ideas propongo que la violencia y la seguridad nos lleva a un análisis de cómo la excepcionalidad que abre la impunidad y la corrupción se transformó en una técnica política del Estado, cuyas consecuencias se están sintiendo bajo la guerra contra las drogas y las políticas oficiales de seguridad nacional.

2 Para un acercamiento muy interesante con estudios de caso, véase Macip Ríos (2009).

SITUANDO EL PROBLEMA DE LA EXCEPCIÓN EN MÉXICO.

Una de las interpretaciones más comúnmente compartidas de la modernidad del Estado mexicano es que ésta siempre sufrió una tensión permanente entre las prácticas racional-burocráticas y las prácticas informales o relacionales (Lomnitz, 2000b). La tensión entre la aplicación irrestricta de la ley y la necesidad de suspenderla mediante pactos informales, entraña uno de los dilemas más importantes de la ciudadanía mexicana (Escalante, 1992). Pero estas tensiones, conflictos y ambivalencias han sido comúnmente interpretadas como producto de tradiciones político-culturales inherentes a la propia historia mexicana e iberoamericana. La cultura informal se presenta como una especie de resabio de un mundo tradicional que “desafortunadamente” todavía no ha logrado superarse en la modernidad mexicana. La cultura racional-burocrática tiende a convertirse en el punto de referencia para enjuiciar prácticas relacionales ajenas al espíritu democrático e igualitario³.

Las tradiciones político-culturales que distinguen al Estado, mal llamadas tradición y modernidad, han sido muy socorridas para explicar los grandes fracasos de la nación por lograr un estado de derecho. Se han realizado guiones de historias de grandes políticos corruptos o liderazgos inquebrantables; entre aquellos que tronzaron y quienes fomentaron el personalismo y la corrupción para beneficiar a sus grupos políticos o familias en contra de la nación. Este tipo de relatos han pasado a formar parte de una historia del folclor mexicano sobre la moral pública que incluso han servido para generar ironías y sarcasmos por parte de muchos mexicanos como “el que no tranza no avanza”; “no me des, ponme donde hay”, etc. No obstante, las situaciones históricas y actuales en las que la ley necesita hacerse a un lado para resolver algún conflicto por la vía de las relaciones informales, expresan graves y agudas violencias, agravios e injusticias que no han sido tomadas en cuenta por poner demasiada atención en la dimensión moral de la corrupción y la punición del delito.

3 La contradicciones entre estas prácticas no son arbitrarias; han evidenciado sus tensiones en la política mexicana a través de las luchas entre tecnócratas y tradicionales. No obstante, en relación con el tema de la corrupción, el hecho de que el neoliberalismo mexicano pueda entenderse como una tecnología de eficiencia y cálculo en el sentido de Ong, no significa que esté exento de prácticas como “¿sabes con quién estás hablando!”. De hecho, la eficiencia puede convivir perfectamente con la corrupción o lo ilegal puede utilizarse como un recurso para optimizar recursos. De esta forma, entonces la corrupción o la impunidad se pueden ver como las excepciones al neoliberalismo en el sentido de cómo se utilizan para incluir y excluir o para construir espacios especiales y espacios marginados del Estado. Para un análisis más amplio sobre este punto véase: Das y Poole (2004).

MERCADERÍAS POLÍTICAS: CLIENTELISMO Y CORRUPCIÓN

La corrupción es una multiplicidad de prácticas y discursos en los que desde diversos niveles implica “complicidad, discreción o secreto” (Lomnitz, 2000^a: 13). Como categoría cultural, “la corrupción incluye a todas aquéllas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal.” (2000: 15). Este tipo de “uso” personal de la ley se produce como mediación para salvar la brecha entre el orden jurídico y el orden práctico. Las mediaciones pueden darse entre los atributos del poder estatal y las necesidades reales del control social; entre el poder real y formal; entre las dinámicas del mercados legales e ilegales y los reglamentos jurídicos; entre los recursos administrativos de una institución y la demanda social de servicios y entre la tensión provocada por la impunidad de facto de ciertos funcionarios y la responsabilidad de servidores públicos (Escalante; citado en Lomnitz, 2000^a).

Para Varela (1984), el permitir la corrupción es una forma de control político cuando, por una parte, los funcionarios que confieren un cargo endosan con él un “permiso para corromperse” por lo que, por otra parte, los bienhechores logran tener un doble poder correspondiente al cargo mismo y al permiso de corrupción. Así, “al ser la corrupción un acto completamente punible y al ser el actor del mismo, por tanto, un sujeto potencial sobre el que puede ejercerse la acción judicial, impide que se desarrollen poderes independientes fuera de todo control, al mismo tiempo que se crea otro motivo para dar aún más poder otorgado al centro de decisiones al no permitir éste que se persiga criminalmente a los corruptos” (1984: 54). Varela capta con claridad ejemplar lo que podemos llamar la estructura básica de la corrupción como práctica de excepción, al decirnos que la corrupción en tanto que es una práctica punible, los funcionarios construyen una estructura de protecciones legales y políticas para impedir la acción judicial, por medio de sus puestos públicos y a su vez con el permiso de corromperse que otorga a funcionarios subordinados, impidiendo así que se desarrollen poderes independientes fuera de todo control político o legal. Es lo que Lomnitz llama la privatización de las funciones estatales para el mantenimiento del aparato público y la formación de clases sociales (2000^a: 23).

La estructura de la corrupción se compone de una infinidad de prácticas de soborno, tráfico de influencias, prepotencia, complicidades, que pueden iniciar desde el puesto burocrático más insignificante hasta los niveles más altos. Este tipo de prácticas en las que hay líneas jerárquicas de corrupción como en los cuerpos policíacos y gobiernos municipales o estatales y nacionales, va configurando una especie de mercadería política y una competencia por ella. Cuando la

corrupción clausura temporalmente el derecho y/o se hace un uso selectivo del mismo, recurriendo en la mayoría de los casos a la cultura del personalismo para resolver algún conflicto, se produce un potencial abanico impresionante de violencias, porque la discrecionalidad siempre supone sujetos e instituciones que serán objeto de agravio por alguna impunidad.

Los efectos de la suspensión de la ley por la corrupción tienen grandes repercusiones no sólo para el sistema mismo o la persona agraviada, sino en la esfera pública a la que se accede como ciudadano, reproduciendo discursos sobre la forma en que funciona el “sistema” y la manera en que se trata a las personas. Las violencias generadas son producto de sedimentaciones de un sistema imperfecto de justicia, formas personalistas de gobierno y sistemas corporativos de representación política, etc., que en circunstancias específicas llegan a coordinarse para proteger intereses e impedir la ruptura.

Por ello, cuando un hecho de violencia estalla producto de diferencias entre actores o instituciones, la capacidad que tienen los actores implicados para obtener justicia no depende del derecho sino de recursos para practicar el soborno, influencias en las estructuras del Estado y conocimientos de cómo funciona el sistema para beneficiarse de ello. La acumulación social de estos recursos más la habilidad para utilizarlos en momentos apropiados es lo que puede “salvar” a alguna persona por un hecho punible o “hundir” a alguien en la penumbra del sistema judicial. Regularmente las personas que no cuentan con influencias, dinero y respaldo suficiente para revertir procesos en su contra son las mayormente vulnerables a la impunidad, por parte de actores y agentes que activan sus influencias por medio de contactos: “¡[...] échame la mano [...] ayúdame [...]. Bueno [...] sólo por ésta vez y por tratarse de ti, haré una excepción!”

Por tanto, la impunidad es el lado anverso de la corrupción pues constituye un hecho consumado de injusticia. El caso más paradigmático es lo que coloquialmente se conoce como “fabricación de hechos” por parte de funcionarios relacionados con el ejercicio de la justicia. No obstante, aún cuando toda corrupción e impunidad supone sujetos afectados moral o físicamente, éstos no son actores inertes. Pueden tratar de imponer su punto de vista mediante el soborno, tráfico de influencias y la misma fuerza física con el fin de revertir procesos en su contra. Al final, la parcialidad de la ley crea condiciones de posibilidad para el ejercicio de violencias privadas o éstas son la consumación de las mercaderías políticas. Así, la corrupción conlleva a la impunidad e inmunidad y ésta a la injusticia, situación que abre una gama de posibilidades para que se produzcan toda clase de violencias físicas, simbólicas o morales. No hace falta decir que gran parte de los delitos

de fuero común como robo, lesiones dolosas, daño en las cosas, fraude, amenazas, extorsión, privación de la libertad, etc., constituyen el porcentaje más alto de averiguaciones previas sin cumplimentar, es decir sin ejercer justicia⁴.

Obviamente que la complejidad de la mercadería política es muy amplia; sin embargo, una de las cuestiones más significativas es que gran parte de las violencias se generan a partir de la excepción que abren la corrupción e impunidad entre las personas y con el Estado. Estas violencias no son triviales ni se forman como efectos colaterales de procesos jurídicos o políticos, sino que son parte sustancial de la gestión gubernamental del conflicto y la paz, cuyas lógicas de poder se nos presentan en su forma más cruda a través de la manera en que la violencia crea derecho y el derecho constituye violencias. Esta frase benjaminiana, en realidad, nos previene que todo acuerdo legal entre personas, reglamentos y decretos conlleva la posibilidad de violencia en la medida en que se contempla la potencialidad de que cualquier diferendo pueda terminar con una ruptura. Por ello, para Agamben, si el soberano es quien decide sobre la excepción entonces el derecho queda suspendido pero al mismo tiempo lo reestablece en la forma de un estado de necesidad ante la regulación de conflictos. Así, la violencia oscila entre el derecho y la justicia por intermedio de la moral.

Cuando las prácticas de excepción se instauran como medio para dirimir conflictos o diferencias, dada la procuración de justicia, la corrupción o impunidad adquieren una calidad diferente en cuanto a los espacios de reproducción. Como la jerga popular dice acerca de alguien a quien el aparato público ha clasificado por peligroso: “¡Chínquense a ese cabrón!” Los umbrales entre ley y hecho se han vuelto borrosos y políticamente productivos para el poder público. La frase más común de esta política de excepción: “con todo el peso de la ley” ó “con toda la fuerza del Estado”, encierra en sí misma la soberanía

4 De acuerdo con Azaola, con base en datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, durante 1998 se denunciaron en México un total de 1 millón 373 mil delitos, de los cuales el robo asciende a un porcentaje de 43%; lesiones 18%; daño en propiedad ajena 10%; delitos contra la salud (tráfico de drogas) 5%; amenazas 4%; fraude 4% y homicidio 3% (2009: 28). Con respecto a las muertes por violencia, el homicidio ha ocupado en México uno de los diez lugares en causas de defunción. De hecho, la tasa de homicidios en América Latina y el Caribe es, después de África, la segunda más elevada en el mundo con un promedio de 22,9% por 100 mil habitantes (2008: 30). La impunidad constituye el principal problema para la seguridad en México. Para el año 2000, de cada 100 delitos denunciados: 50 alcanzan a ser investigados, en 8 se inicia procedimiento en contra algún posible responsable y sólo en 3 se llega a sancionar a algún responsable. Por tanto, el índice de impunidad es de 97% con respecto a los delitos denunciados (Aguayo; citado en Azaola, 2009: 31).

de la decisión política, pero también la flexibilidad o fortaleza con que puede o no aplicarse el derecho.

En este sentido, las prácticas de excepción dan figura a espacios de excepción. Tenemos los históricos y muy transformados casos de los caciques mexicanos o las cuotas que el sistema político otorga a políticos de renombre como pago a sus servicios. Estas figuras idiosincráticas como los caciques fueron el verdadero poder detrás de las máscaras del Estado. El viejo dicho de Gonzalo Santos, exgobernador del estado de San Luis Potosí y uno de los caciques más sanguinarios, sobre líderes opuestos al régimen, muestra la forma más cruda del ejercicio arbitrario del poder: “encierro, destierro o entierro” (Lomnitz, 2000b).

Tanto los espacios del poder ganados a pulso por los caciques o las cuotas que el sistema político asignaba a líderes importantes, constituyeron márgenes de dominio similares a territorios de excepción. No se hacía nada sin que el líder político lo aprobara. Los casos más ilustrativos pueden ser el Estado de Guerrero con la dinastía de los Figueroa; el priísmo histórico de Oaxaca donde el exgobernador Ulises Ruiz ha gozado de una impunidad olímpica, cuyo gobierno se asemeja a los más tradicionales políticos priístas caciquiles. “Tales figuras de autoridad local representan simultáneamente formas de poder privado altamente personalizadas y la autoridad neutral e impersonal del Estado. Es precisamente por el hecho de que actúan como representantes del Estado que pueden atravesar la aparentemente clara separación entre formas de imposición y castigo legales y extralegales” (*Ibíd.* 2004: 29).

Estos espacios o territorios de excepción son interesantes porque nos aproximan al tema de las tensiones entre el federalismo y el centralismo, como a la creciente ingobernabilidad y la violencia por estados y regiones. Hasta antes de 1988, en que el régimen político no tuvo una competencia verdadera durante las elecciones, los poderes regionales gozaban de cierta estabilidad pero críticamente subordinados al centro político nacional. Con las reformas del Estado en materia de atribuciones y facultades a los estados y municipios, estos espacios de poder consolidaron aún más sus autonomías de facto o de hecho. Las reformas administrativas consolidaron poderes locales y regionales con un alto impacto en la impunidad y la ilegalidad. Las mercaderías políticas legales e ilegales se vieron reforzadas por los espacios de relativa autonomía estatal o municipal. Curiosamente en los estados donde los cacicazgos más tradicionales siguieron ejerciendo su dominio es donde la violencia en forma de represión política no ha menguado, tal como Veracruz, Guerrero, Michoacán, Oaxaca o Chiapas.

En síntesis, las prácticas de excepción generadas a través de la corrupción e impunidad *crearon las condiciones de posibilidad de la violencia*, en la medida en que todo acto de discrecionalidad jurídica o política suspende el derecho para otorgar beneficios particulares y, con ello, afectar a terceras personas, grupos e instituciones. La forma en que estas prácticas están estructuradas con base en principios jerárquicos es lo que pudo dar sentido a una especie de territorios de excepción, donde caciques, elites políticas tradicionales o políticos profesionales construyen sus bases de poder sobre la impunidad. A continuación profundizaremos en algunos territorios de poder ilegítimo.

ESPACIOS DE EXCEPCIÓN DEL ESTADO

Un factor significativo que puede ayudarnos a entender porqué la violencia se genera en contextos de transición política y alternancia partidista es la profunda transformación del sistema de corrupción mexicano.

Si antes parece que la corrupción y la impunidad generaron pactos de inmunidad con los cuales el régimen se caracterizó como una dictadura perfecta, después de las reformas estructurales del Estado mexicano y el neoliberalismo, la corrupción y la impunidad ya no fueron los mismos. Como dice Lomnitz, la crisis fiscal del Estado impactó severamente la clase política, la cual ya no tuvo oportunidad de enriquecerse del presupuesto público y participar como ciudadanos dignos en la esfera pública. La corrupción ya no funcionó como un mecanismo tradicional de enriquecimiento, generando rivalidades entre grupos y facciones, muchos de los cuales encontraron en el negocio ilegal una fuente alterna mediante las mercaderías políticas de protección (2000b). La corrupción se fue jerarquizando cada vez más en espacios de poder, dejando fuera a una amplia capa de personas que vivían de corruptelas, uso indebido de dinero público, transas, falta de transparencia y leyes que obligaran a los funcionarios a ejercer los recursos públicos de manera legal.

En algunos lugares de México, se han construido diferencias significativas respecto de la percepción entre políticos corruptos y narcotraficantes. La devaluación de los políticos tradicionales como mediadores de conflictos y hombres ricos se genera a través de una sobrevaloración de los narcotraficantes, quienes construyen sus fortunas por el tráfico de drogas y no del erario público. Éstos patrocinan obras sociales, invierten sus ganancias en fuentes de empleo y brindan seguridad por medio de grupos de pistoleros sin necesidad de robar dinero del pueblo. Por el contrario, los políticos tradicionales, es decir corruptos, son denigrados debido a que se enriquecen de los impuestos y de las corruptelas.

La transición política generó normas de transparencia presupuestaria en los estados y municipios o a nivel federal, pero con ello no eliminó la corrupción, volviéndose más oculta y jerarquizada. Esto tuvo dos efectos preocupantes. El primero es que la clase política fue la principal beneficiaria, cuyos grupos y facciones cruzan las afiliaciones partidistas y los ámbitos público y privado. En el fondo, tal como señala Gledhill, por ello la clase política goza de una estabilidad impresionante ya que los conflictos partidistas no tocan las principales líneas de tensión que generan la corrupción y la impunidad o el enriquecimiento lícito e ilícito. Al interior, la clase política comparte los mismos códigos y valores debido a que la cultura priísta permeó las estructuras más íntimas del régimen. El segundo efecto es que durante el neoliberalismo mexicano ha convivido perfectamente con la corrupción tal como lo ejemplifica el Pemexgate y la privatización de las empresas paraestatales.

Este contexto puede estar posibilitando que la corrupción e impunidad dejen de ser prácticas exóticas de un sistema dual para dar lugar a espacios de excepción orientados a crear, conservar y ampliar espacios de poder o márgenes del Estado. Los márgenes son políticos y sociales en la medida en que no sólo centro y periferia refiere al hecho de aquellas personas que se consideran insuficientemente socializadas en los marcos de la ley, sino también que el concepto de margen remite a los temas de legibilidad e ilegibilidad en tanto prácticas de control estatal sobre los sujetos, territorios y las vidas, así como además del margen como espacio entre los cuerpos, la ley y la disciplina (Das y Poole, 2004: 25).

Lo anterior supone que hay una correspondencia más o menos definida entre poder ilegal y territorio. Ningún cacique actúa fuera de una territorialidad política y administrativa, en la cual se circunscriben las instituciones del Estado. Estos territorios de excepción pueden entenderse políticamente por la forma en que un presidente de la República toleraba o negociaba con caciques sin tocarlos, ya que formaban o forman parte de la estructura priísta aún cuando fueran personajes incómodos. Pero el presidencialismo no es la expresión de la fortaleza del régimen. Rubin apunta que precisamente porque había un gran vaivén entre la política regional y nacional es que el presidencialismo siempre fue negociado, pactado entre los poderes reales y el gobierno. Estas negociaciones no sólo se correspondían con el ejercicio del poder; suponían verdaderos espacios de impunidad y arbitrariedad. Los caciques son la expresión más real de cómo las negociaciones entre el centro y la región posibilitaron abrir excepciones en la política y la justicia. Pero vale la pena llamar la atención de que los poderes regionales no son islas desconectadas de los procesos políticos, pues no son

herencias de la modernización fracasada del Estado por eliminarlos. Son en sí mismos la máscara del Estado.

Lo que encontramos detrás de los caciques es un ejercicio del poder profundamente personalizado, autocrático y violento no solamente por el *dramatis personae* de algún líder como también por la estructura institucional que lo legitima, tolera e incluso engrandece. Son la expresión territorial de la excepción política del régimen mexicano, en la que ley y violencia se funden de una manera escandalosa. Ponen o deponen presidentes municipales, gente allegada para mantener o ampliar privilegios y administran el sistema de justicia con base en criterios personalistas. Movilizan gente durante elecciones mediante la “cargada” o alistan líderes para desprestigiar políticos opositores. De entre todas estas prácticas la violencia real o potencial es la característica más sobresaliente.

Territorialmente, estos espacios de excepción que rodean a un cacique, funcionario o líder político pueden entenderse por la manera en que constituyen figuras de gobierno paralelo en algunos estados y municipios o regiones, en los cuales se desarrollaron economías subterráneas o ilegales patrocinadas y toleradas por esos personajes. Tal como ha demostrado Escalante (2010), los territorios violentos que mueven incluso por encima de la media nacional la tasa de homicidios son tres regiones muy significativas en cuanto a la “ausencia” del Estado, el dominio de hombres fuertes y una accidentada geografía; esto es, la región del centro y Valle de México básicamente conformada por Morelos, Estado de México y el Distrito Federal; la región del Pacífico Sur conformada por los estados de Michoacán, Guerrero y Oaxaca, y la región noroeste que la integran el estado de Baja California, Sinaloa, Sonora y Chihuahua. En estas regiones, la tasa de homicidios coincide con varios indicadores: alta marginalidad o pobreza, migración y una deficiencia del aparato público judicial, similar a las regiones colombianas donde los jueces ejercen justicia sin un Estado que los proteja (Villegas, 2008). En estas regiones, la violencia por narcotráfico es muy significativa y refiere a una larga historia de tráfico ilegal como parte de la “cultura” local.

Pero también dentro de esta dimensión espacial podemos encontrar territorios configurados como enclaves de poder validados por la estructura institucional del Estado. Es decir, caciques convertidos en funcionarios públicos o viceversa. Son el producto de organizaciones políticas reconocidas por el Estado e integrantes del aparato público como los partidos locales, sindicatos o las confederaciones obreras en general. Del corporativismo mexicano quizá los sindicatos encarnan de mejor manera la forma en que la excepción se torna una política de negociación. Mediante la corrupción entre los representantes del Es-

tado, dirigentes obreros y abogados laborales los sindicatos imponen o resuelven una huelga, se negocian topes salariales o se reestructuran empresas sin perjuicio para los empresarios.

La historia del sindicalismo oficial parece una historia de violencia en la medida en que la ausencia de elecciones limpias –cuando se dan– permite la reelección de dirigentes, quienes pueden aplicar –por contrato colectivo de trabajo y la ley laboral– cláusulas de exclusión a quienes rehusan formar parte del sindicato, aceptar ciertas condiciones laborales o realizar trabajo político electoral. Durante mi trabajo de campo por el Valle de México a fines de los años noventa, registré varios episodios en los que dirigentes sindicales asistían a algún recuento laboral en la Junta de Conciliación o a alguna empresa en huelga, llevando chalecos antibalas y protección privada ante el temor del uso de la violencia por parte de grupos antagónicos⁵.

La utilización de grupos de choque para romper huelgas, movimientos de democratización u obtener la titularidad de un contrato colectivo de trabajo, se reproduce bajo un manto de ilegalidad y no intervención del Estado en la vida interna de los sindicatos. Estas prácticas dieron forma a caciques sindicales cuyo dominio se expresa en la construcción de enclaves de poder. Así, el sindicato petrolero bajo la “Quina” formó un poder regional en la zona del norte, estado de Tampico y el golfo de Veracruz, al que Salinas de Gortari lo encarceló supuestamente por no haber apoyado su campaña presidencial; también está el cacicazgo magisterial de Jongitud Barrios, quien le heredó el trono a la maestra Elba Esther Gordillo convirtiéndose en una de las liderasas más fuertes en tiempos del panismo. Experiencias similares se han reproducido en sindicatos nacionales como el minero, electricista o transportista. Un ejemplo que he documentado ampliamente son los sindicatos del Estado de México, cuyos líderes de confederaciones regionales mantuvieron relaciones de amistad y alianza política muy fuerte con miembros del grupo Atlacomulco. Los enclaves de poder sindical se ubican en las zonas industriales de Toluca-Lerma, Naucalpan y la zona de Cuautitlán, donde los líderes mantienen cuotas de poder en los puestos públicos desde hace décadas. La característica de estos enclaves de poder sindical es que se construyeron con todos los recursos de poder excepto por la legalidad, transparencia o igualdad (Maldonado, 2002).

En una dimensión más local encontramos espacios donde el brazo del Estado está ausente o se representa por otras instancias. De una manera similar, mi investigación sobre Michoacán, México, demuestra que los territorios de excepción también se construyeron a

5 Al respecto, véase Maldonado (2002).

partir de un factor fuertemente geográfico así como de oposición al régimen⁶. Las famosas favelas brasileñas no son únicas de este país así como las comunas colombianas situadas en Medellín, donde el Estado nunca penetraba al territorio urbano debido a que eran irregulares, por lo que nunca tuvieron servicios públicos, justicia y seguridad pública. El orden social se debatía en un delicado equilibrio entre bandas de delincuencia y policías comunitarios. En México, pueblos de la frontera norte y recónditos espacios geográficos viven en situaciones donde el trabajo y la seguridad están en manos de actores ilegales, que se han convertido en personajes cotidianos valorados positivamente por brindar fuentes de empleo, protección y un mínimo de respeto. En otros casos, colonias como Tepito constituyen espacios de excepción que históricamente han sido controlados por redes legales e ilegales de poder muy complejas, tanto como otras colonias en donde se incubaba el comercio ilegal de una manera muy tenebrosa y misteriosa⁷. El comercio informal es quizá otro de los casos más paradigmáticos para entender esas redes legales e ilegales de poder. Así, podemos identificar distintas dimensiones espaciales en las que el problema de las zonas grises va acompañada por la ausencia o transformación del aparato público en situaciones donde el neoliberalismo traza la construcción de espacios especializados y marginados.

Los espacios de excepción que históricamente se construyeron bajo la política nacional mexicana adquirieron una relevancia más compleja con la profundización de la reforma del Estado y el neoliberalismo de la última década. Estos espacios se expandieron y reconfiguraron bajo una peligrosa triangulación de fenómenos mundiales, nacionales y locales. El fracaso de la transición democrática impidió que se diseñaran y aplicaran leyes contra la corrupción e impunidad. Las leyes de transparencia provocaron una jerarquización de la corrupción y mayores trámites, al mismo tiempo que se aprobaron normas contra la difusión pública de datos e información considerada confidencial y estratégica a los intereses del Estado. Esto abrió un nuevo espacio de ambigüedad respecto de las políticas de transparencia y monitoreo de información pública. Asociado a este hecho, la transnacionalización de las drogas y la delincuencia organizada provocaron una criminalización de la vida sin precedentes, cuando el Estado realiza grandes recortes presupuestales en áreas de inversión pública y el neoliberalismo contruye subjetividades flexibles al mercado económico. En términos de seguridad nacional, la desintegra-

6 Ver: Maldonado (2010).

7 Para un análisis de la violencia urbana en relación con los poderes públicos, véase: Pansters y Castillo (2007).

ción social se asocia a los sectores populares como clases peligrosas a través de una visión internacional del terrorismo como violencia sin rostro (el vecino como enemigo potencial), a la que sólo puede hacerse frente mediante la militarización de la sociedad y el control de las minorías (Appadurai, 2007).

Si las prácticas de excepción tales como la corrupción e impunidad posibilitan la emergencia de determinados espacios de poder ilegal, de hecho y/o por derecho, argumentaré que uno de los grandes problemas y peligros en relación con la violencia es el de que estos territorios están contribuyendo a construir una forma de política de excepción generalizada, como parece que está sucediendo. Esto es: controlar o erradicar la violencia mediante políticas de militarización de la seguridad pública y criminalización de los sujetos como vidas indignas de ser vividas. Mitologías que están limitando el problema de la seguridad a un problema territorial en lugar de los procesos de ilegalidad asociados a los sistemas financieros (lavado de dinero, inversiones), mercantiles y de mercaderías políticas. Por un lado, aquellos espacios de excepción tales como las zonas abandonadas por el Estado (regiones o localidades), las zonas grises entre lo legal e ilegal (caciques o líderes) o lo legal pero no legítimo (sindicatos o corporaciones privadas), han sido capaces de desafiar cualquier tipo de autoridad en pleno proceso de cambio económico y democrático.

Estas ínsulas de poder construídas alrededor de protección pública, vacíos legales, arreglos institucionales y relaciones interpersonales conforman escenarios de violencia que no están aislados unos de otros. Parecen tener en común formas de conservar, ampliar o trastocar el poder personal o de grupo. Algunos ejemplos son los episodios de violencia generalizada en el Estado de México donde la responsabilidad ha recaído en individuos comunes; en el estado de Oaxaca con la represión política de la APPO y la guerra de baja intensidad en las comunidades indígenas bajo el gobierno de Ulises Ruíz; en el estado de Morelos donde los vínculos entre narcotráfico y gobierno parecen muy estrechos; en Michoacán que vive bajo un estado de violencia producto del narcotráfico y de agresivas campañas contra éste por parte del gobierno nacional con ciertos tintes electorales; en el Norte de México donde ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez, Ciudad Victoria, etc., experimentan una ola de violencia sin precedente como si las drogas fueran sólo un asunto cárteles. Estos y otros casos parecen ilustrar el hecho de que la impunidad y la justicia siguen siendo parte de equilibrios políticos entre partidos o grupos de poder, vacíos legales o fragmentación de poderes en coyunturas especiales.

Estas formas de violencia se atribuyen al desplazamiento del PRI de la presidencia de la República y en varios estados y municipios. La

ruptura de pactos políticos y arreglos institucionales que permitieron mantener la violencia bajo un relativo control, desencadenó una competencia de grupos legales e ilegales por el poder lo cual tuvo sus expresiones en la ola de terror que vive México desde por lo menos el sexenio de Felipe Calderón. No obstante, aún cuando parece haber cierto grado de verdad -como también el hecho de que otros partidos aglutinen grupos que presumiblemente guardan algún vínculo con ilegalidades, corrupciones e impunidades-, el problema de las políticas de excepción contra la violencia es que se sustentaron en una visión mundial del enemigo sin rostro y nacionalmente exonerando la situación política en general. Y en su lugar, se adoptaron políticas públicas de seguridad nacional focalizadas hacia ciertos sectores específicos mediante la militarización ciudadana y la segurización de la defensa.

Pero el hecho de que el Estado mexicano haya concebido la violencia como un problema de “individuos fuera de la ley” es muy interesante en contraposición con la dimensión institucional, jurídica y política del delito, ya que nos acerca al meollo de la transformación de las excepciones como políticas de nuda vida o vida desnuda que regímenes democráticos implementan hacia la población; vidas que no merecen ser vividas y que compete al Estado sacrificarlas. La pregunta aquí es porqué los gobiernos soberanos deciden que el problema de la violencia representa un asunto “humanitario” y, por tanto, la estrategia es actuar contra el cuerpo en forma de vidas sacrificables? Como señala Agamben, “la transformación radical de la política en espacio de nuda vida [...] ha legitimado y hecho necesario el dominio total” (*Ibidem*, 2006: 152). Así, “Si el soberano, en cuanto decide sobre el estado de excepción, ha dispuesto desde siempre del poder de decidir cuál es la vida a la que puede darse muerte sin cometer homicidio, en la época de la biopolítica este poder tiende a emanciparse del estado de excepción y a convertirse en poder de decidir sobre el momento en que la vida deja de ser políticamente relevante” (*Ibidem*: 180).

En este contexto podemos comprender el significado jurídico-político de las políticas de seguridad nacional implementadas por el gobierno de Calderón. Las políticas de militarización que desde diciembre de 2006 se implementaron en el país con el propósito de erradicar el narcotráfico y la delincuencia organizada, abrieron un gran hueco entre la apuesta institucional por eliminar o aislar sujetos dedicados a la violencia y las demandas de la sociedad civil por detener la militarización y afrontar los efectos colaterales de la misma. Prácticamente ya nadie duda de que la militarización y el despliegue del aparato de seguridad pública nacional han generado emergencias en varios estados, regiones y localidades. Estados de excepción que responden a una suspensión práctica de garantías individuales por sospecha, re-

visión e investigación de probables delitos. De acuerdo con versiones periodísticas, entre 25 y 30 mil muertes por luchas antinarco se han registrado desde ese diciembre de 2006 a finales de 2010, mientras que 50 mil niños quedarán huérfanos debido a los costos de la guerra⁸.

La muerte de miles de personas, niños huérfanos y los feminicidios adquieren significados complejos. En el caso de mujeres asesinadas se investigan antecedentes penales, relaciones personales, maritales, etc., como una forma predispuesta de construcción de entornos propicios para la violencia, exonerando las condiciones institucionales que provocan acciones de este tipo. No hay duda de que la criminalización de las personas y su condición de vulnerabilidad ante el derecho positivo están produciendo vidas precarias o espacios de nuda vida, como sujetos sacrificables a los que se les suspenden sus derechos precisamente porque viven en un estado de indefinición jurídica o ¿situación de poder?

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Después de todo ¿hay experiencias que replantean el modelo de la nuda vida tal como se experimenta en México y Latinoamérica? Sin duda, hay casos de ciudades donde la redefinición de políticas públicas hacia la seguridad ciudadana y la conservación de la vida ocupan un lugar significativo. Estos casos no pueden comprenderse en términos absolutos ya que dependen de muchos factores e incluso donde hubo disminución de la violencia en años posteriores pudo aumentar. En dado caso, lo importante es entender que hay proyectos para revalorar la nuda vida. Un ejemplo ilustrativo es la ciudad de Medellín, Colombia. La ciudad es representativa del conflicto armado que vive Colombia, no sólo por parte de la guerrilla sino también por el narcotráfico y la delincuencia organizada o el paramilitarismo. Los índices de violencia y homicidio llegaron a niveles alarmantes durante los años ochenta, razones por las cuales el gobierno de Uribe aplica una estrategia de erradicación de los actores armados ilegales de manera contundente. Al interior de la ciudad, había colonias que hasta hace pocos años eran intransitables para los propios habitantes que allí vivían; otras se formaron y ampliaron con el desplazamiento forzado de la violencia pero llegaron de la mano con las guerrillas y después los paramilitares. Por su parte, el Estado colombiano prácticamente era inexistente. Colonias como la Comuna 13, cuya población concentraba alrededor de 35 mil habitantes, no eran reconocidas por las autoridades locales de Medellín, en virtud de que se formaron de manera

8 "La otra guerra contra el narcotráfico: 50 mil huérfanos" en *Reuters*. En <http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=670713>.

irregular, lo cual significó que no eran acreedoras a la intervención pública para dotación de servicios públicos como seguridad.

Por lo tanto, miles de colonos tuvieron que construir arreglos locales con el fin de protección de la delincuencia, el narcotráfico y el Estado mismo que hacía su aparición por medio del ejército cuando las cosas se salían de control. Líderes locales se asociaron o ya estaban asociados con las guerrillas por lo que el conflicto armado se desplazó a zonas urbanas como la Comuna 13. Formados como grupos armados éstos brindaron seguridad a cambio de militancia y control del territorio entre muchas otras cosas más. La justicia de los grupos guerrilleros en un principio pareció desinflar la violencia pero tan pronto como cometían atropellos y asesinatos o tortura de gente inocente y de delincuentes iniciados, comenzaron mayores y más complejos problemas justicia. De la mano del Plan Orión que se implementó en el marco del Plan Colombia con el Presidente Uribe, las fuerzas militares tomaron relativo control de la Comuna y gran parte de la ciudad de Medellín. Pero también llegaron con los paramilitares a combatir las guerrillas y el narcotráfico o la delincuencia. Los costos de estos planes fueron catastróficos para una población que ya había experimentado demasiadas guerras y muertes. Como muestra el estudio de Angarita, Gallo y Jiménez (2008), la dinámica de los conflictos políticos y sociales creó una diversidad de órdenes, normatividades e ilegalidades, de vivencias y experiencias producto de los ambientes sociobélicos.

Los ciclos de violencia experimentados desde la década de los ochenta en Medellín fueron interrumpiéndose a partir de la conjunción de una serie de factores complejos, pudiendo construir esperanzas alternativas de seguridad y relativa tranquilidad. Para ello, tanto estos autores como otros, afirman que una de las columnas vertebrales es la construcción de un estado de derecho. Como muestra Giraldo (2010), las administraciones municipales de la ciudad comenzaron por construir un proceso de ciudadanización por medio del reforzamiento de la legitimidad y legalidad del Estado. Sin que se lean como recetas, según este autor, hay varios puntos que permitieron reducir el índice de homicidios y contruir un proceso de paz si bien frágil, al final esperanzador. Desde las administraciones municipales del año 2000 en adelante, los temas de seguridad y convivencia ciudadana se construyeron como políticas públicas de gran importancia en las que la sociedad civil y las ONG jugaron un papel muy importante.

El primer punto que posibilitó este adelanto fue reconocer oficialmente e inscribir políticamente las políticas municipales dentro del contexto nacional del conflicto. La colaboración institucional reci-

proca en planes de gobierno, sistemas de información y acuerdos para la construcción de prioridades permitió sensibilizar a las autoridades sobre un aspecto fundamental en la producción de la violencia: que la fragmentación de poderes lo único que logra es mayor dispersión e incompresión de fenómenos de seguridad ciudadana. Para el caso mexicano, el estudio de Castillo y Pansters (1997) sobre la ciudad de México y la periferia urbana es muy esclarecedor a este respecto. El segundo factor que contribuyó a que la violencia en Medellín disminuyera en términos significativos, tiene que ver con las lecciones aprendidas, tanto de la ya significativa masa crítica de estudios sobre violencia, criminalidad y conflicto armado para la ciudad y el país, como de la experiencia acumulada de políticas públicas aplicadas en los veinte años precedentes. Durante la administración del año 2004, el alcalde aprobó que el departamento del Área Metropolitana de su municipio y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo diseñaran y pusieran en marcha un “Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia” cuyos componentes centrales se encaminaron a la modernización de los organismos de seguridad y justicia, directamente en actualización tecnológica y apoyo logístico –sin importar que tanto policía como fiscalía fueran entes del orden nacional– e indirectamente a través de acciones propias de la administración (Giraldo, 2010, 22). Bajo este enfoque en seguridad, el fortalecimiento de la fuerza pública y “combate frontal a los criminales” se complementó con una política de fomento de los derechos humanos –creación de la Unidad Permanente de Derechos Humanos– y de visibilización y protección de las víctimas de la violencia –programa de “memoria histórica”. La preocupación por construir información seria, confiable y pública se extendió al campo de la seguridad con la creación del Sistema de Información en Seguridad y Convivencia (adscrito a la Secretaría de Gobierno) que ha permitido cualificar la información disponible hasta el punto de que la ciudad posee las estadísticas más confiables del país en esta área (2010: 23).

El tercer factor fue el énfasis de los gobiernos de Fajardo y Salazar en la institucionalidad local. En el “Plan de Desarrollo 2004-2007” se plasmó la conclusión de que uno de los principales problemas de la ciudad era la “deslegitimación del Estado” (Alcaldía de Medellín, 2004: 42; citado en Giraldo, 2010). Las fuentes de esa deslegitimación son dos: la corrupción y el clientelismo generan una gran desconfianza hacia lo público, así como la provisión de bienes de seguridad y justicia por parte de grupos armados privados. De esta manera, el componente de participación ciudadana se orientó al “control ciudadano de la gestión pública y la recuperación de la confianza en lo público” (Alcaldía de Medellín, 2004: 35; citado en Giraldo, 2010: 24).

Como señala Giraldo (2010: 20-23): “Pero tal vez la estrategia más importante haya sido la de ejercer la autoridad legítima”. Esta estrategia se funda en crear sendos sistemas de “justicia cercana al ciudadano” y “seguridad cercana al ciudadano”. Dicha estrategia se reflejó en la creación de casas de gobierno y justicia, centros de conciliación y comisarías de familia en la mayoría de las comunas de la ciudad. Mención aparte merece la creación de los Comités Locales de Gobierno como órganos interlocutores de la Secretaría de Gobierno con la comunidad y conformados por el inspector de policía, el comisario de familia, el comandante de policía y el técnico social. En realidad, estos comités –más los centros de atención administrativa– son el Estado local presente y cotidiano en las 16 comunas y cinco corregimientos de la ciudad” (2010: 25).

El caso de Medellín, Colombia, adquiere un significado político importante para ciudades mexicanas donde los problemas de militarización, narcotráfico y seguridad son los ejes centrales de la producción de la violencia. Hay otros casos comparativos que igualmente muestran que las políticas de la nuda vida pueden si no desaparecer sí aminorar sus efectos sociales. Ciudades como San Pablo y Río de Janeiro, donde el modelo de presupuesto participativo genera algunas alternativas a las formas de seguridad oficial por represión. En síntesis, sólo cuando la excepción desaparece como un estado práctico de suspensión de la ley puede garantizarse legitimidad, seguridad y confianza institucional. Por ello, la seguridad democrática tal como la plantean experiencias latinoamericanas es una necesidad política urgente ante los problemas de la militarización de la seguridad y las políticas de tolerancia cero o mano dura, garantizando al ciudadano un pleno estado de tranquilidad a la hora de participar en los asuntos públicos y privados.

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio 2006 *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida* (Valencia: Pre-textos) Segunda reimpresión.
- Agamben, Giorgio 2007 *Estado de excepción* (Buenos Aires: Adriana Hidalgo) Tercera edición.
- Angarita Cañas, Pablo; Gallo, Héctor y Jiménez, Blanca (eds.) 2008 *Dinámicas de guerra y construcción de paz. Estudio interdisciplinario del conflicto armado en la Comuna 13 de Medellín* (Colombia: Universidad de Antioquia/Universidad de Medellín/Corporación región/Instituto popular de capacitación).
- Astorga, Luis 2007 *Seguridad, traficantes y militares*, (México: Tusquets/Tiempo de memoria).

- Appadurai, Arjun 2007 *Geografía de la furia* (Buenos Aires, Argentina: Paidós)
- Azaola, Elena 2009 *Crimen, castigo y violencias en México* (México, D.F.: CIESAS-FLACSO Ecuador)
- Butler, Judith y Spivak, Gayatri 2009 *¿Quién habla por la nación?* (Buenos Aires: Paidós).
- Das, Veena y Poole, Deborah (eds.) 2004 *Anthropology in the Margins of the State* (Santa Fe: School of American Research Press).
- Escalante, Fernando 1992 *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en República Mexicana* (México, D.F.: El Colegio de México)
- Escalante Gonzalbo, Fernando 2010 "Territorios violentos", artículo en línea. Consulta: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&v2print&Article=56102>
- García Villegas, Mauricio (dir.) 2008 *Jueces sin Estado. La Justicia colombiana en zonas del conflicto armado* (Bogotá: Siglo del hombre/Fundación K. Adenauer).
- Giraldo Ramírez, Jorge 2010 "Cambios en la interpretación, el comportamiento y las políticas públicas respecto a la violencia homicida en Medellín", ponencia presentada en el *Congreso Nacional de Antropología y Etnología* en Ciudad de México, octubre (*mimeo*).
- Lomnitz, Claudio (coord.) 2000^a *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México* (México: CIESAS-Porrúa).
- Lomnitz, Claudio 2000b "La construcción de la ciudadanía en México", en *Revista Metapolítica*, México, D.F: Vol. 4/15.
- Macip Ríos, Ricardo Francisco (ed.) 2009 *Sujetos neoliberales en México* (Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla).
- Maldonado Aranda, Salvador 2002 *Grupos políticos y cacicazgos sindicales en el estado de México* (Zamora/Toluca: El Colegio de Michoacán/Universidad del Estado de México).
- Maldonado Aranda, Salvador 2010 *Los márgenes del estado mexicano: territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán* (Zamora: El Colegio de Michoacán).
- Misse, Michel 2010 "La Acumulación de la violencia en Rio de Janeiro y en Brasil. Algunas reflexiones" en *Co-herencia* (Universidad EAFIT) Vol. 7, N° 13, julio-septiembre.
- Ong, Aihwa 2007 *Neoliberalism as exception. Mutations in citizenship and sovereignty* (Durham/Londres: Duke University Press).
- O'Donnell, Guillermo (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós.

- Pansters, Wil y Castillo Berthier, Héctor 2007 “Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización” en *Foro Internacional* (México: El Colegio de México) Vol. XLVII, N° 3, julio-septiembre.
- Rubin, Jeffrey 2003 “Descentrando el régimen. Cultura y política regional en México” en *Relaciones* (Zamora: El Colegio de Michoacán) Vol. XXIV, N° 96, otoño.
- Transparencia Internacional 2007 “Informe global de la corrupción 2007. Corrupción en sistemas judiciales” (Buenos Aires: Ediciones del Puerto).
- Varela, Roberto 1984 *Expansión de sistemas y relaciones de poder* (México, D.F: UAM-I).
- Villegas Mauricio 2008 *Jueces sin Estado* (Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenahuer

Loreto Correa*

MALESTAR CIUDADANO EN CHILE

DE LA EXPECTATIVA A LA DESILUSIÓN

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las discusiones acerca de los regímenes democráticos y los requisitos, condiciones y definiciones a dar a dichos regímenes han dado lugar a debates acerca de la calidad de las democracias contemporáneas. En este contexto, de la región latinoamericana sólo tres países cuentan con democracias de alta calidad: Chile, Uruguay y Costa Rica (Mainwaring y Scully, 2008). Con una democracia competitiva, instituciones estables, e indicadores macroeconómicos positivos, desde la década de los noventa, Chile ha sido reconocido como un país con un modelo de transición política exitoso y una democracia ejemplar para la región (Siavelis, 2009). Sin embargo, una mirada más allá de los indicadores, con particular interés en los hechos del último año y medio, evidencian las tensiones, contrastes y problemá-

* IDEA, Chile. Licenciada y Magíster en Historia de la Universidad de Chile. Magíster en Historia Latinoamericana en la Universidad Internacional de Andalucía y Doctorada en Relaciones Internacionales en la Universidad San Pablo CEU de Madrid. Profesora de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. ANEPE. Este artículo forma parte del Proyecto DICYT *Los efectos del populismo argentino y boliviano en la política exterior de Chile*, que está financiado por la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Santiago de Chile. Agradecemos el valioso aporte de Viviana García Pinzón en la elaboración de este trabajo. E mail: loretocorreav@gmail.com

ticas que atraviesan la democracia chilena; revelando las limitaciones y falencias del modelo que para muchos países fue/es digno de emular.

El presente trabajo tiene por objetivo abordar algunas de las principales contradicciones actuales de la democracia chilena, que repercuten en escenarios que vulneran la seguridad pública en Chile. A partir de la descripción de las principales fuentes de conflicto, se busca dar cuenta del contexto que hoy enmarca el declive en la clase política y permite la emergencia de la movilización social, las implicaciones de ésta situación, y en una mirada más histórica, la forma en que la coyuntura actual se inscribe en tendencias y trayectorias del devenir política y social de Chile durante su vida como República.

En este sentido, nuestra hipótesis es que aproximadamente cada cuatro décadas en Chile estallan movimientos sociales; brotes en los que se evidencia un avance social de marcado tinte igualitario en la sociedad chilena. Estos se enmarcan en una protesta o indignación pública que derivaría de las precarias condiciones de trabajo en los que se encuentra la sociedad. Como hipótesis secundaria, este trabajo postula que el desgaste del sistema político binominal obedecería a la ausencia de mecanismos de participación efectivos en la democracia chilena, situación que se trasluce en la brecha económica colectivamente desigual de los indicadores de distribución del ingreso en el país y la existencia de mecanismos de dialogo eficientes entre una ciudadanía activa y un Estado poco modernizado.

1. CHILE: RADIOGRAFÍA DE LAS CIFRAS

Según cifras del Banco Central el Producto Interno Bruto PIB de Chile para el año 2010 fue de \$103.806.380 millones de pesos, en precios corrientes, y de \$67.167.123 millones de pesos, en precios constantes. Entre 2003 y 2010 el PIB ha experimentado un crecimiento sostenido, excepto en el año 2009, donde hubo una variación negativa de -1,7%.

La balanza comercial, para 2010, arrojó un saldo de U\$ 15.855 millones de dólares y que hacia el 2012, camina firme hacia los U\$ 20.000 dólares. El 38% del PIB corresponde a la exportación de bienes y servicios. La Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores señala que actualmente Chile cuenta con 21 acuerdos comerciales vigentes con 58 países. En el *Globalization Index* de 2005, elaborado por *Foreign Policy*, Chile ocupa el lugar 34. De hecho, al ser uno de los países más globalizados de América Latina, *Foreign Policy* caracteriza a Chile como uno de los países menos corruptos y más libres de la región, estando cerca de países tales como Japón, Irlanda y Austria.

Asimismo, Chile es el único país suramericano que es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

Sin embargo, posee un coeficiente de un 0,50. Chile tiene el indicador Gini más alto (mayor nivel de desigualdad de ingreso, concentración de tierras, etc.) entre los países de la OECD¹. Entre mediados de la década de los ochenta y fines de la década pasada la variación anual del coeficiente fue de 0,47. Ello demuestra la elevada concentración de riqueza en Chile y posiblemente una de sus mayores debilidades como país.

Tabla 1
Producto Interno Bruto (PIB) de Chile, 2003-2010 (Precios constantes,
con base en precios de 2003)

Año	PIB	Variación
2003	51.156.415	—
2004	54.246.819	6,0
2005	57.262.645	5,6
2006	59.890.971	4,6
2007	62.646.126	4,6
2008	64.940.432	3,7
2009	63.848.206	-1,7
2010*	67.167.123	5,2

Fuente: Banco Central de Chile (2011).

* Cifras preliminares.

De acuerdo con el Banco Mundial el nivel de ingresos de Chile está clasificado como “mediano alto”. El Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita para 2010 fue de U\$9.940 dólares. La tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional es de 15,1%. En junio de 2011 la tasa de desocupación fue de 7,2%, es decir de 577 mil personas desocupadas. Sin embargo, un estudio de la tasa promedio de ingreso per cápita en Chile indica que:

El 10% de los hogares más ricos de Chile posee un ingreso per cápita 78 veces superior al del 10% más pobre, reveló hoy el ex ministro de Hacienda de Michelle Bachelet, el economista Andrés Velasco.

Las cifras del estudio indican que el ingreso per cápita en los hogares más pobres es de 31 dólares mensuales, unos 14 mil pesos. El monto escala a 2.399 dólares en los más acaudalados, cerca de 1,1 millón de pesos.

“Es increíble que nadie reparara en esto antes” dijo Velasco en un evento organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

1 En segundo lugar, aparece México con un coeficiente de Gini de 0,48.

Las cifras, construidas con datos oficiales de distribución del ingreso, apuntan a que la mayor inequidad está en el acceso al trabajo.

En los hogares más pobres, con mayor presencia de niños, una de cada seis personas posee empleo, cifra que sube a menos de una de cada dos entre los más ricos.

La disparidad social está cruzada por el hecho de que las siete familias más ricas del país poseen un patrimonio conjunto de 75 mil millones de dólares, tres veces el PIB de Bolivia².

En términos de ingreso, la situación la aclara la Encuesta CASEN³ de Chile: señala que el Ingreso Promedio de Hogares chilenos creció en 2010 un 6,4% y que llegó a \$610.700 mensuales (Unos U\$1.000 promedio por mes).

El ingreso promedio de los hogares de Chile se incrementó un 6,43% en términos reales en 2009, alcanzando un promedio mensual de \$610.700; donde los mayores incrementos se concentran en los deciles de ingresos más pobres de la población.

Según el reporte del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el ingreso del decil más pobre alcanzó a \$169.700⁴, con un aumento de 11,2% en relación al año anterior. En comparación a 2006, cuando se realizó la anterior encuesta CASEN, el aumento es más cercano a 8%.

El segundo y tercer decil anotaron incrementos de 10% en sus ingresos respecto al año anterior.

El primer decil capturó un 2,78% del total de los ingresos, similar a 2008 y 2006. El segundo decil, en tanto, subió su participación desde 4,3% en 2008 a 4,43% en 2009 y el tercero desde 5,2 a 5,34%.

El decil de mayores ingresos, en tanto, bajó levemente su participación de 32,5% a 32,36%.

Las regiones de Tarapacá y Antofagasta captan el ingreso promedio mensual más alto de los hogares en 2009, con \$836.200 y \$785.900, respectivamente. Le siguen la región Metropolitana, con \$756 mil, y de Magallanes, con \$739.400. Esto se ha mantenido con el tiempo.

2 Ver: <<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/06/14/487283/chile-hogares-mas-ricos-tienen-ingreso-promedio-78-veces-mayor-que-los-pobres.html>>.

3 Esta encuesta oficial que mide la calidad de vida en el país.

4 Ingreso mínimo por ley. Un decil se define como el 10% de la población. Análogamente, un quintil se define con el 20%. Si ordenamos a las personas en forma ascendente según su ingreso, y luego tomamos el primer decil (quintil) y calculamos su ingreso medio o acumulado, tendremos una medida de la participación relativa de este grupo en el total de los ingresos de la sociedad.

Tabla 2
Ingreso Per Cápita por Regiones de Chile 2012

Región	Ingreso PIB Per Cápita (US\$)	Referencia Internacional Comparada
XV Arica y Parinacota	5.884	Tailandia
I Tarapacá	20.427	Portugal
II Antofagasta	37.047	Reino Unido
III Atacama	17.904	República Checa
IV Coquimbo	9.404	Surinam
V Valparaíso	9.509	Costa Rica
XIII Metropolitana	14.437	Uruguay
VI O'Higgins	10.426	México
VII Maule	7.532	Colombia
VIII Biobío	8.669	Rumania
IX La Araucanía	5.058	Ecuador
XIV Los Ríos	6.804	Bulgaria
X Los Lagos	6.513	Perú
XI Aysén	9.582	Panamá
XII Magallanes y Antártica Chilena	10.765	Malasia

Datos del FMI 2012. Elaboración Propia

El menor ingreso mensual promedio corresponde a la región del Maule, con \$395.100, seguido de la región de Los Ríos, con \$416.800, y de La Araucanía, con \$425.300.

Dentro de un total de 5 millones de hogares, el ingreso promedio per cápita en el país llega a \$180.500.

Las regiones de Magallanes y Antártica Chilena presentan el mayor promedio con \$236.800. El segundo lugar lo ocupa la región de Aysén, con \$229.500 per cápita, y Tarapacá, con \$219.500. Con 1.946.000 hogares, la región Metropolitana tiene un ingreso promedio per cápita de \$216.400. El sondeo captura un promedio de 3,4 integrantes por hogar y un promedio de 1,3 ocupados.

El 70,72% de los hogares obtiene sus ingresos de la ocupación (sueldos y salarios, empleadores y trabajadores por cuenta propia). El 29,28% restante la obtiene de otras fuentes (rentas de la propiedad, arriendo y transferencias).

Ocupación: en el primer decil, que agrupa a la población de menores ingresos, las rentas por ocupación representan el 54,29% del total mensual. Mientras los ingresos por transferencias, que incluyen subsidios varios, suman el 26,85%. En el decil que agrupa a la población de mayores ingresos, el 78,26% de las rentas proviene del empleo.

Tamaño: el tamaño de la familia chilena no ha variado en los últimos cuatro años. En la encuesta de 2006, la cantidad de miembros promedio era de 3,5 personas. En 2009 es de 3,4. La cifra es similar entre todos los grupos sin importar la diferencia de rentas.

La brecha entre ricos y pobres no se reduce. La encuesta de ingreso de los hogares confirma algunas de las conclusiones de la encuesta CASEN 2010. No sólo la pobreza ha aumentado en los últimos tres años, sino que la brecha entre el ingreso de los hogares más ricos y los más pobres prácticamente no ha variado. En 2006, los hogares del decil de mayores ingresos registraban \$1.707.100 mensualmente, lo que equivalía a 12,36 veces al ingreso mensual de los hogares del decil de menores ingresos, que sumaban \$138.100. En la medición del año 2010, mientras el decil de mayores ingresos registró \$1.976.000 mensuales, el decil de menores ingresos tuvo \$169.700, lo que equivale a 11,64 veces. Lo que sí ha variado es la diferencia entre el ingreso per cápita mínimo y el ingreso que marca la línea de pobreza. En 2006, el ingreso per cápita del decil de menores ingresos era \$16.199 menor a los \$47.099 que se utilizaban de referencia. Mientras en 2009, el ingreso per cápita mínimo es \$24.534 menor a lo establecido por la CASEN⁵.

Según cifras de la ONU (2007) la tasa de homicidios en Chile es 4,8 de por cada 100 mil habitantes. La esperanza de vida al nacer es de 79 años. Entre 1982 y 2008, la tasa de alfabetización total de adultos pasó de 91% a 99%. Por tanto, los indicadores de violencia asociados a otras condicionantes sociales se encontrarían fuera de la situación social que estamos revisando. En efecto, asociar los fenómenos de violencia social a precarias condiciones de vida, vinculadas al narcotráfico, el tráfico de armas pequeñas, la ocupación de tierras, etc. serían factores ausentes de la realidad chilena. Por tanto, en Chile no se advierte un nivel de pobreza homologable a la de los países de la región centroamericana o de algunos de América del Sur, cierto. Sin embargo, lo que sí existiría es malestar social por la desigualdad del ingreso y por los efectos que esta desigualdad causa en esferas sociales muy concretas: educación desigual, salud desigual, vivienda desigual, condiciones del consumo de bienes de segunda categoría o de lujo, etc.; realidades que definen condiciones de vida muy distintas.

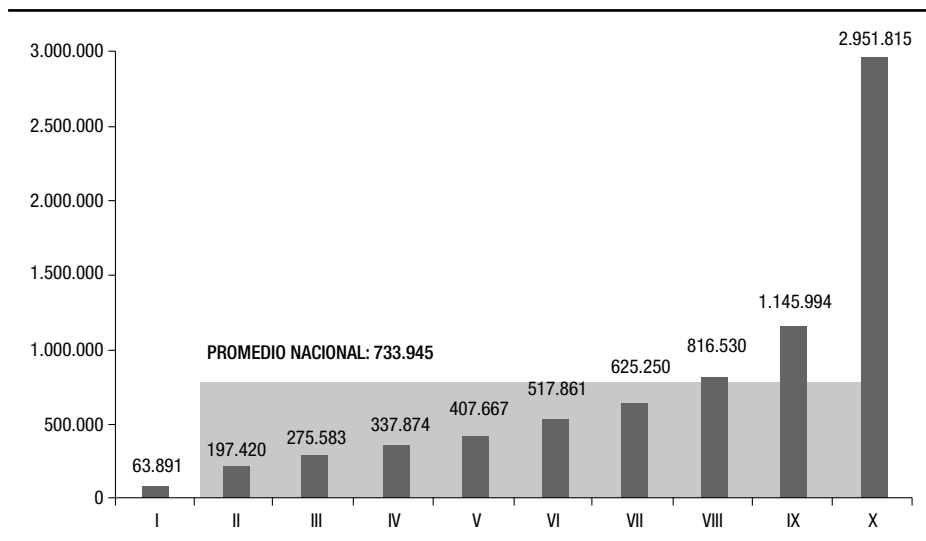
Siguiendo en el ámbito político e institucional, *Freedom House* clasifica a Chile como un país libre, con derechos políticos y libertades civiles garantizadas a los ciudadanos. Según el *Índice de percepción de*

5 Ver: <<http://chile-hoy.blogspot.com/2010/07/ingreso-promedio-de-hogares-chilenos.html>>.

Corrupción de 2010, elaborado por Transparencia Internacional, Chile y Uruguay son los países menos corruptos de América Latina. En una escala de 1 a 10, donde 1 es “altamente corrupto” y 10 es “muy limpio”, Chile obtiene 7,2. El país menos corrupto según este índice es Canadá con 8,9, mientras los países del vecindario destacan como muy corruptos: Argentina con 2,9; Bolivia con 2,8 y Perú con 3,5. Precisamente, los tres vecinos de Chile.

Gráfico 1

Ingreso autónomo* promedio de los hogares por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar 2009 (pesos de noviembre de 2009)



* El ingreso autónomo, también llamado ingreso primario, se define como todos los pagos que recibe el hogar como resultado de la posesión de factores productivos. Incluye sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, la autoprovisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009.

El diagnóstico, a partir de estas cifras, muestra una sociedad democrática con instituciones estables y relativamente transparentes, una economía en crecimiento, la mejora en los indicadores sociales y de prestación y acceso a servicios. Es decir, un escenario que, aunque lejos de ser óptimo y con grandes problemas y carencias, es bastante positivo; especialmente si se lo compara con los países vecinos y/o la región latinoamericana en general. En otras palabras, atendiendo a las cifras se puede afirmar que Chile *lo ha hecho bien*. Cierto, pero dentro de un esquema económico.

No obstante, según la encuesta LAPOP⁶ del año 2010, Chile es el país suramericano con menos interés en la política: 74% de los encuestados tiene “poco” o “nada” de interés en la política, mientras que un 11,8% simpatiza con un partido político y sólo el 67,9% de los encuestados está inscrito para votar. En este contexto, ¿Cómo explicar la movilización ciudadana y las crecientes tensiones del período reciente? ¿Cómo dar cuenta del creciente descontento y desafección política?

Este trabajo postula como premisa de investigación que los factores de la violencia social no operan culturalmente del mismo modo en los países del continente. Si pensamos en Bolivia, con un elevado nivel de exclusión social, o en una Argentina saturada por el populismo, Chile se encuentra en un polo distinto, pero no más confiable o mejor, que los mismos vecinos con los que se le compara.

¿Qué ha pasado en Chile?

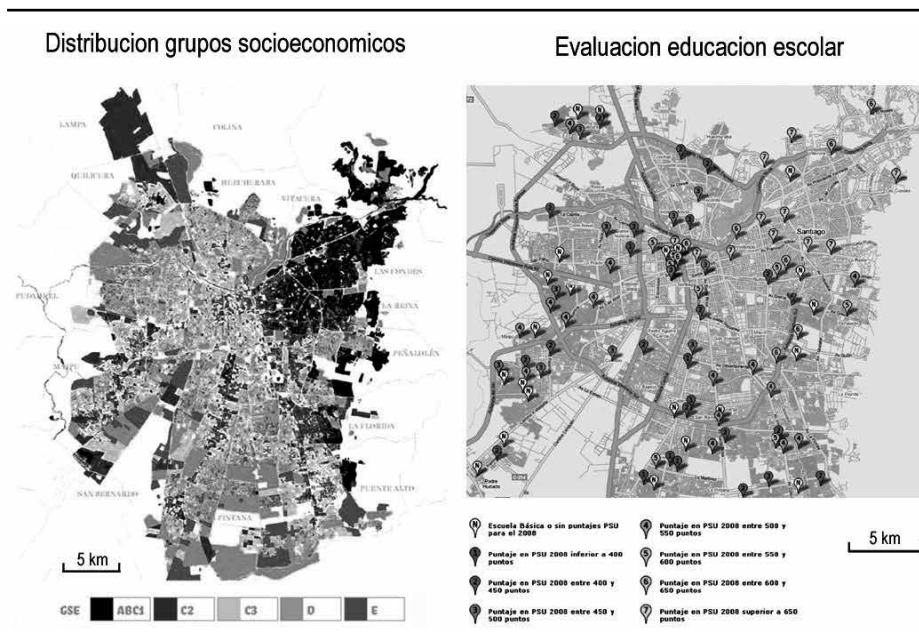
1. Ha habido una disociación entre crecimiento y desarrollo; que se expone, como hemos visto, de múltiples formas.
2. Ha existido una falta de conciliación o de equilibrio entre endeudamiento y consumo. Esto ha ocasionado una frustración creciente en los sectores medio y medio bajo de ingresos en el país, porque hagan lo que hagan no podrán llegar a tener lo que la élite posee.
3. Se ha producido un exitismo vinculado al *retail*, y una brecha entre el ingreso real y las expectativas de vida de la clase media, producto de la situación descrita.
4. “No se ha reparado”, vale decir, la calidad de los servicios públicos y la educación pública no se asemeja a la de los servicios privados. Esto es particularmente grave en escuelas, hospitales y ciertos grupos de vivienda. En este sentido, particularmente, los elementos de diferenciación han ido mellando la supuesta igualdad social, elemento primordial de la defensa de la democracia entrante a principios de los años noventa.
5. Se han generado bolsones de exclusión y pobreza marginales a partir de la conformación de municipios poco viables o escasamente desarrollados en infraestructura física. Esto ocurre en diversas comunas del Gran Santiago, pero también en las capitales regionales que han ido forjando barriadas al interior de sus comunas.

6 Latin America Public Opinion Project en <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>>.

6. En muchos sentidos, laborales, comerciales, económicos, educacionales, etc. se ha improvisado y se soslayado el rol del Estado, pensándose en amplios sectores de la política nacional que el libre mercado lo regula absolutamente todo. En este sentido, no se han coordinado políticas públicas esenciales con el rol subsidiario del Estado, avanzándose superficialmente en distintos niveles de modernización del país y dejándose verdaderos “agujeros negros” en aspectos críticos de la sociedad chilena.

Mapa 1

Distribución de la riqueza por comunas del Gran Santiago



Fuente: www.revistafoco.cl y www.eligecolegio.cl

Se han ido formando barrios extremadamente exclusivos con entornos paupérrimos. Esto sucede en las ciudades capitales de todas las regiones del país. Ejemplos: Santiago (Chicureo, La Dehesa, Los Trapenses, Las Chilcas); Iquique (Playa Brava), Viña del Mar (Reñaca), Talca (Las Rastras), etc. Esta exclusividad se evidencia, por ejemplo, en el ornato; pero fundamentalmente en las superficies de áreas verdes por comuna.

Cabe destacar que 9 de las 42 comunas del Gran Santiago concentran el 50% de las áreas verdes.

En efecto, cada uno de los temas que trataremos a continuación podría fácilmente trabajarse por separado. Sin embargo, en este apartado se intentará relacionar cómo, cada uno de los aspectos vinculados a la desigualdad en el ingreso, confluye en la dificultad del diálogo que existe hoy en Chile para resolver conflictos esenciales de la sociedad chilena.

Si los factores sociológicos a nuestro criterio son claves para entender el desafecto por la política, tema de hecho estructural en algunas democracias del continente, también es cierto que la vertiente política ocupa un lugar aún más destacado en la crisis social del 2010-2011. Es necesario resaltar que la falta de liderazgo que encamine la resolución de las desigualdades, ya sea por la vía sistémica o personal, ha caracterizado a la realidad chilena. La existencia de los gobiernos de la Concertación, pos 1990, ha sido exitosa en términos de la inserción de Chile en materia internacional; pero ha funcionado principalmente en términos de recuperación de la democracia nominal, permitido un positivo grado de incorporación del modelo capitalista, pero en ningún caso ha permitido una nivelación de los ingresos en un contexto demográfico.

Es cierto, la presidenta Bachelet contaba con un 81% de aprobación al final de su mandato⁷. Tras ello, la Concertación no sólo no ha tenido la posibilidad de articular un liderazgo propositivo en el marco del sistema político vigente, tampoco ha logrado organizarse para ello. Dar cuenta de sus logros y acusar recibo de sus fracasos es, aún, una tarea pendiente. Sin embargo, varios de los conflictos actuales de la sociedad chilena dan cuenta que, muchos esfuerzos concertacionistas, son materia de debate nacional.

2. EL ASCENSO DE PIÑERA AL PODER Y EL DESCALABRO POLÍTICO DE LA OPOSICIÓN CONCERTACIONISTA

Las elecciones presidenciales de 2009 (primera vuelta) y 2010 (segunda vuelta) presentaron un resultado histórico, la elección de Sebastián Piñera como presidente llevó a la derrota de la Concertación y la alternancia en el poder por primera vez desde el retorno a la democracia.

Las razones, sin duda de la victoria de Piñera se relacionan con el escaso apoyo a Frei, pero también, con la credibilidad política en los partidos de la Concertación: no pocos han señalado que la victoria de Piñera es el resultado de la derrota de la Concertación misma.

7 Encuesta ADIMARC del 8 de enero de 2010, un mes antes del terremoto. El 9 de marzo de 2010, aun después del terremoto, la aprobación alcanzó un pico de 84%, el nivel más alto de un mandatario chileno al dejar el cargo.

Cuatro fueron los candidatos participantes en la elección: Sebastián Piñera (Coalición por el cambio) Eduardo Frei (Concertación), Marco Enríquez-Ominami y Jorge Arrate (Juntos Podemos). Tras la primera vuelta electoral, Piñera (con 3.074.164 votos, equivalentes al 44,1%) y Frei (2.065.061 votos, equivalentes al 29,6%) pasaron a la segunda vuelta. Posteriormente, Marco Enríquez-Ominami dio su apoyo al candidato de la Concertación.

El *ballotage* fue llevado a cabo el 17 de enero de 2010. Sebastián Piñera obtuvo una votación de 3.582.800 votos (51,6%), mientras que Eduardo Frei logró 3.359.801 votos (48,4%). Por un estrecho margen, esta jornada marcó la derrota de la Concertación en las urnas, por primera vez en 20 años, y el regreso de la derecha al poder mediante las urnas en más de 50 años.

Al asumir el gobierno, una vez electo, el primer desafío enfrentado por el presidente Piñera fue la conformación del gabinete ministerial en un país asolado por el devastador cataclismo del 27 de febrero de 2010. Y lo fue, debido a los compromisos asumidos durante la campaña presidencial, así como por la competencia interna entre los partidos que forman parte de la Coalición por el Cambio –Renovación Nacional (RN) y Unión Democrática Independiente (UDI)– por lograr cuotas de poder. El terremoto agudizó las urgencias del mandato, no dando tiempo a la organización de un aparato público conforme a lo esperado previo a las elecciones: un recambio paulatino de autoridades ministeriales y *subsecretariales*. En efecto, corría el mes de septiembre de 2010 y no se había producido el recambio de funcionarios públicos con la celeridad prevista. En ausencia de ellos, durante más de la mitad del año, el gobierno entrante tuvo que trabajar con funcionarios de la administración anterior.

El primer gabinete estuvo conformado por cuatro militantes de la Unión Demócrata Independiente (UDI), cuatro militantes de Renovación Nacional (RN) y catorce “independientes”; entre ellos Jaime Ravinet, quien había sido militante de la Democracia Cristiana (DC) y destacado miembro de la Concertación, que renunció a su militancia política llegar al gabinete.

En su discurso durante la ceremonia de presentación del gabinete, el presidente Piñera resaltó la “excelencia”, la “sólida formación profesional y académica” y la “intachable trayectoria política” de los nuevos ministros. Dado el vínculo de muchos de ellos con los grupos económicos más influyentes del país, fue evidente el predominio de la derecha económica en el conjunto ministerial⁸. Por ejemplo, Alfredo Moreno, nuevo canciller, se había desempeñado como director de

8 Ver: *El Mostrador*, 9 de febrero de 2010.

empresas de *retail* como Sodimac, Derco y Falabella. Mientras que Laurence Golborne, designado en la cartera de minería, había sido gerente general del holding Cencosud, que agrupa a Jumbo, París y Walmart.

3. 27/F: LOS EFECTOS POLÍTICOS DEL TERREMOTO

3.1. EL DESASTRE DE LAS PÉRDIDAS

Comunidades costeras arrasadas, ciudades devastadas y puertos destruidos fueron el resultado del terremoto de 8,8 grados en la escala de Richter y del tsunami que tuvieron lugar la zona centro-sur de Chile (donde habita el 80% de la población del país). Aunque fue en las regiones de O'Higgins (VI), el Maule (VII) y el Biobío (VIII), donde alcanzó la mayor incidencia. El saldo de la tragedia fue: 479 personas fallecidas y 497 desaparecidas.

Para el continente, los desastres naturales no son un tema aislado, pero en Chile, la vivencia del terremoto fue una experiencia sobrecogedora. A ello se suman las pérdidas en términos económicos. Diversos análisis (IMTrust, 2010; BCN, 2010) señalaron que el terremoto generaría la disminución de la velocidad en la expansión de la actividad económica, reduciendo en un punto el porcentaje de crecimiento económico, estimado para 2010 en un 5,5%. El sector industrial de las regiones del Maule y el Biobío fue de los más afectados; donde el terremoto comprometió la capacidad instalada y el potencial productivo de los sectores forestal, pesquero, petroquímico y metalúrgico. En general, el 25% de la capacidad instalada de los pesqueros quedó inutilizable. El 15% de la producción vitivinícola se perdió. El mayor daño se concentró en viviendas residenciales y no residenciales, escuelas, carreteras, puertos, y aeropuertos: 3.700 escuelas, 78 hospitales afectados (17 de ellos totalmente inutilizados) y aproximadamente 500 mil viviendas dañadas, además de 1.554 kilómetros de caminos y puentes destruidos. Las cifras oficiales estimaron las pérdidas en US\$ 30.000 millones de dólares; pero otros análisis consideran que la cifra es mucho menor y la sitúan en US\$8.000 millones de dólares. Los cálculos más conservadores del gobierno, señalan que el terremoto produjo una pérdida permanente del 2% de la riqueza del país (IMTrust, 2010).

Similar a los efectos de una devastación producto de una guerra, la inversión que implica la reconstrucción es reactivadora. En abril de 2010 se estimaba que en el plazo de 6 a 24 meses, la reconstrucción redundaría en un alza de crecimiento de 1 a 1,5 puntos. En este sentido, el sector de la construcción ha sido el más beneficiado. De hecho, la creación de empleo por cuenta de este sector, compensaría

la desocupación producida por la pérdida de capacidad productiva de otros sectores⁹.

El impacto de la tragedia movió a la comunidad internacional, y produjo una movilización de ayuda como nunca se vio en la historia nacional: U\$ 22 millones de dólares fueron entregados a Chile en ayuda directa, sin contar con el personal militar y de salud que permaneció varios meses en el país. Esta cifra será similar a la gastada por el Estado en el rescate a los mineros meses más tarde¹⁰.

3.2. LA RECONSTRUCCIÓN

El terremoto del 27 de febrero de 2010 cambió el rumbo a seguir del mandato del presidente Piñera, quien tras tomar posesión de su cargo el día 11 de marzo, tuvo que dejar de lado el programa de gobierno propuesto para hacer frente a las consecuencias del sismo y la reconstrucción. En efecto, algunas de las palabras de su discurso de posesión como presidente –leído en medio de réplicas del sismo–, fueron: “vamos a reconstruir Chile todos juntos, piedra por piedra, ladrillo por ladrillo, y lo vamos a reconstruir mejor [...]. El nuevo gobierno hará las cosas mucho mejor” (*La Nación*, 11 de marzo de 2010).

En la fase inicial, tras la declaratoria del “estado de emergencia” en las regiones del Maule y del Biobío, el nuevo gobierno logró instalar a la gran mayoría de damnificados en viviendas de emergencia, y cumplió con la promesa de que los niños retornaran a clases en el mes de abril en Escuelas de emergencia. No sólo casas, y algunos edificios resultaron dañados. Ciudades enteras quedaron sin agua potable y alcantarillado por largas y penosas semanas.¹¹ Posteriormente, el debate se centró en los costos y forma de financiamiento de la reconstrucción. En una visita a Coronel, una de las poblaciones más afectadas en la Región del Biobío, a mediados de abril, el presidente Piñera dio a conocer el “Plan de Reconstrucción Nacional 2010-2013”.

El Plan contemplaba una inversión de U\$ 9.800 millones de dólares, distribuidos de la siguiente forma:

- Vivienda: los recursos asignados a este ámbito ascienden a los 2.300 millones de dólares. Destinados a la entrega de 135 mil subsidios para la reconstrucción en los próximos 24 meses y más de 65 mil subsidios para la reparación de viviendas durante 2010.

9 Biblioteca Nacional del Congreso (2010).

10 Ver Gobierno de Chile (2011).

11 En la VIII Región, el Ejército y la Armada tuvieron que salir a organizar patrullas de reconstrucción y rehabilitación de los servicios básicos. Asimismo, ocurrió en el Gran Concepción con la seguridad pública.

- Educación: la inversión es de 3 mil millones de dólares. Los que permitirán la reconstrucción o reparación de más de mil escuelas y liceos municipales y centenares de salas cunas, la entrega de decenas de colegios modulares y otra infraestructura escolar de emergencia y el reposicionamiento del equipamiento escolar destruido o dañado.
- Salud: el total de recursos públicos comprometidos para la reconstrucción y reparación de la infraestructura pública asciende a 2.100 millones de dólares. Para la reconstrucción de al menos 13 hospitales y la reparación de decenas de otros, centenares de consultorios y postas, además de la instalación de al menos 16 hospitales modulares, así como el reposicionamiento del equipamiento médico destruido o dañado.
- Infraestructura y obras públicas: 1.200 millones de dólares destinados a la reparación de caminos, puentes, puertos y aeropuertos, sistemas de agua potable rural, caletas de pescadores, colectores de aguas lluvias, así como a la reconstrucción o habilitación de edificios públicos dañados como cárceles, tribunales de justicia, edificios de municipales y de los gobiernos regionales.

RESURGE EL SUBDESARROLLO ESCONDIDO Y EMERGEN LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL MALESTAR SOCIAL

Cierto, el terremoto dio un respiro a la instalación del gobierno; pero prontamente las debilidades del gobierno entrante, y particularmente del momento político chileno, se reflejarían en ácidos comentarios sobre la gestión de gobierno:

El “modelo” chileno (neoliberal para algunos, humanizado para otros), se ha desarrollado en medio de acuerdos políticos forzados y sancionados por las élites de todos los partidos. Era el tiempo de reformas lentas, graduales y acumulativas a un modelo de sociedad en donde la seguridad, la promoción individual y el bienestar se jugaban casi exclusivamente en el mercado. Lo que hoy se observa, es la conclusión ideológica de esta época, que es lo que se refleja en distintas quejas y demandas: en la crítica al lucro (hoy en educación y mañana en salud), en un ensordecedor reclamo por lo público aparentemente entendido como espacio común e igualitario, en reivindicaciones de mayores protecciones y regulaciones estatales como antídoto ante los abusos del mercado, en descontento y hasta en formas de rabia popular, expresadas en las barras bravas de los principales equipos de fútbol, el rayado de las calles, etc.. Para muchos, se trata de una agenda reivindicativa que no fue instalada por la izquierda política, sino por una izquierda social que desborda a comunistas, socialistas y pepedés, y que deja

en la perplejidad a una derecha gubernamental desfondada, y por primera vez en retroceso ideológico.¹²

De este particular modo, uno de los principales líderes de opinión y académico, Alfredo Joignant¹³, ve reflejadas las motivaciones del malestar que aqueja a los chilenos el 24 de agosto de 2011, fecha del primer paro nacional de dos días que convocara la CUT en todo el país. Ciertamente, pro concertacionista en parte, esta visión del tema contrasta con la visión del gobierno. Este paro, sumatoria de movilizaciones de un trimestre mantuvieron paralizadas las actividades universitarias, y sobre todo escolares, en los establecimientos públicos del país.

En este contexto vale la ocasión para efectuar un repaso de la situación demográfica urbana que presenta uno de los fenómenos silenciosos del descontento social: la concentración demográfica nacional. Al revisar la información censal, se advierte que en los últimos 30 años la concentración poblacional lleva a una mayor demanda por servicios públicos y una búsqueda por mejores condiciones de calidad de vida de la población chilena. Esta transición urbana, producto de la modernización y el crecimiento de la economía, no va aparejada de soluciones sociales. Este es un problema general de los países del continente. En Chile, la visión de las obligaciones del Estado ha estado fuera del debate y esto es causa/efecto de las demandas sociales¹⁴.

Tanto el movimiento mapuche, como las demandas sociales de los movimientos ambientalistas o estudiantiles, han reprochado esta realidad. En efecto, el Estado ha subvencionado muchos aspectos de las demandas sociales. Pero ello, ha acontecido fundamentalmente en la capital del país y no en el resto de las regiones, que en el año 2010 concentraba el 40,6% de la población nacional y, por ende, casi la mitad de las demandas de la población del país. Este dato hace que la concentración de las decisiones y de las políticas públicas sea proporcionalmente desequilibrada y altamente conflictiva. Si cuantitativamente las cifras evidencian esta contradicción, cualitativamente la realidad de las comunas es un dato de sumo interés porque pasa a ser un termómetro de la conflictividad.

12 Joignant (2011).

13 Joignant es sociólogo y politólogo, profesor formado en Francia, panelista de Televisión Nacional de Chile del programa Estado Nacional.

14 Sobre el modelo económico chileno instalado a partir del gobierno militar, ver: Valdivia Ortiz de Zárate (2001).

Tabla 3

Región Metropolitana de Santiago. Proyecciones de población según zona 1990-2020 (número de personas y porcentaje del total de población)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Urbano	5.009.202 96,5%	5.508.129 96,6%	5.980.547 96,9%	6.330.949 96,8%	6.655.975 96,7%	6.945.925 96,6%	7.192.701 96,4%
Rural	181.346 3,5%	194.447 3,4%	190.334 3,1%	208.349 3,2%	227.588 3,3%	247.794 3,4%	268.007 3,6%
Total	5.190.548 100,0%	5.702.576 100,0%	6.171.283 100,0%	6.538.896 100,0%	6.883.563 100,0%	7.193.719 100,0%	7.460.708 100,0%

Fuente: INE.

Chile es un país dividido en 16 regiones. Pero con una elevada concentración en 3 de ellas: Metropolitana, V y VIII. Justamente en ellas es donde los movimientos sociales y las reivindicaciones mapuches han tenido su mayor explosión.

Tabla 4

Población Rural y Urbana por regiones y comunas más pobladas por región

REGION	RURAL	URBANA
<i>CENSO 1982</i>		
Tarapacá	17.298	257.846
Comuna de Arica	7.065	139.948
Comuna de Iquique	836	118.972
Antofagasta	4.652	337.050
Comuna de Calama	875	99.526
Comuna de Antofagasta	855	185.486
Atacama	16.125	167.282
Comuna de Copiapó	5.250	69.670
Coquimbo	110.807	309.149
Comuna de La Serena	7.615	87.503
Valparaíso	116.915	1.093.162
Comuna de Valparaíso	1.469	271.051
Comuna de Viña del Mar	473	263.302
Libertador General Bernardo O'Higgins	210.872	375.800
Comuna de Rancagua	8.337	140.421
Región del Maule	321.233	409.356
Comuna de Talca	11.679	130.921
Región del Biobío	366.384	1.152.504

REGION	RURAL	URBANA
CENSO 1982		
Comuna de Chillán	15.534	120.962
Comuna de Concepción	4.788	267.391
Región de La Araucanía	301.294	396.938
Comuna de Temuco	30.699	159.295
Región de los Lagos	354.060	494.639
Comuna de Valdivia	8.261	101.126
Comuna de Osorno	13.998	96.996
Comuna de Puerto Montt	18.138	85.542
Región de Aysén	15.233	51.128
Comuna de Coyhaique	7.359	30.395
Región de Magallanes y de la Antártica	12.876	119.038
Comuna de Punta Arenas	4.701	95.735
Región Metropolitana	165.867	4.152.230
TOTAL PAIS	9.316.120	
CENSO 1992		
Tarapacá	20.654	318.925
Comuna de Arica	8.123	161.333
Comuna de Iquique	9.071	156.389
Antofagasta	11.209	399.515
Comuna de Calama	2.115	119.692
Comuna de Antofagasta	1.558	226.850
Atacama	21.913	208.960
Comuna de Copiapo	2.719	98.188
Coquimbo	149.103	355.284
Comuna de La Serena	11.523	109.293
Valparaíso	136.081	1.248.255
Comuna de Valparaíso	1.133	281.7070
Comuna de Viña del Mar	614	303.589
Libertador General Bernardo O'Higgins	251.289	445.080
Comuna de Rancagua	7.686	179.638
Región del Maule	335.995	500.146
Comuna de Talca	10.637	160.866
Región del Biobío	391.208	1.343.097
Comuna de Chillán	20.466	145.759
Comuna de Concepción	4.243	326.784
Región de La Araucanía	302.417	478.825
Comuna de Temuco	32.974	210.587

REGION	RURAL	URBANA
CENSO 1992		
Región de los Lagos	368.924	579.885
Comuna de Valdivia	8.286	113.682
Comuna de Osorno	13.530	114.239
Comuna de Puerto Montt	18.343	11.627
Región de Aysén	22.707	57.794
Comuna de Coyhaique	6.921	36.376
Región de Magallanes y de la Antártica	13.240	129.958
Comuna de Punta Arenas	4.556	109.100
Región Metropolitana	183.256	5.074.681
TOTAL PAIS	11.140.405	
CENSO 2002		
Tarapacá	25.456	403.138
Antofagasta	11.438	482.546
Atacama	21.717	232.619
Coquimbo	132.288	470.922
Valparaiso	129.950	1.409.902
Libertador General Bernardo O'Higgins	232.043	548.584
Región del Maule	305.077	603.020
Región del Biobío	333.256	1.528.306
Región de La Araucanía	281.127	588.408
Región de los Lagos	338.756	734.379
Región de Aysén	17.885	73.607
Región de Magallanes y de la Antártica	11.157	139.996
Región Metropolitana	186.172	5.875.013
TOTAL	13.090.113	
ESTIMACIÓN 2012		
TOTAL PAIS	16.572.475 cifras preliminares	

Fuente: INE (2011/2012). Elaboración propia

Ciertamente, la demografía proporciona una primera muestra del nivel de concentración de población en la capital chilena. Pero existen parámetros visibles en la topografía urbana. Los espacios verdes que muestran la calidad de vida urbana de los moradores de la capital.

Tabla 5
Vegetación en el Gran Santiago 2011

Comuna	Áreas verdes (m²)	m²/habitante
Vitacura	1.481.900	18,3
Providencia	1.740.800	13,8
Santiago	2.053.496	11,7
La Reina	1.116.600	11,5
La Barnechea	964.684	9,6
Las Condes	2.586.500	9,2
Cerrillos	529.119	7,7
Ñuñoa	891.166	5,9
Est. Central	539.564	4,6
Macul	446.917	4,4
Huechuraba	357.659	4,3
Peñalolén	861.457	3,6
Quilicura	626.520	3,3
La Pintana	656.776	3,3
Maipú	2.343.036	3,2
San Ramón	279.751	3,2
Conchalí	343.841	3,0
La Florida	1.184.419	3,0
Cerro Navia	394.873	2,8
Recoleta	363.454	2,8
San Joaquín	225.309	2,7
San Miguel	197.637	2,7
Renca	303.990	2,3
La Granja	271.217	2,1
Lo Prado	200.985	2,1
San Bernardo	557.115	1,9
Puente Alto	1.210.549	1,8
El Bosque	287.946	1,7
Lo Espejo	156.729	1,5
La Cisterna	113.492	1,5
Independencia	73.481	1,3
Pudahuel	322.901	1,3
Quinta Normal	116.153	1,3
P. Aguirre Cerda	120.941	1,2

Fuente: Atisba.

Empecemos por una variable supuestamente aleatoria. El espacio verde con las que cuentan los ciudadanos de Santiago. De la revisión de la tabla, se desprende un entorno árido en las zonas marcadas por la marginalidad y verde/cuidado en las comunas de mayores ingresos. Así, el entorno, sumado al clima de inseguridad ciudadana, ha creado barrios inestables y particularmente de alta tensión social, sobre todo en la zona sur de la capital chilena.

5. VISIBILIDAD DEL CONFLICTO ESTRUCTURAL: UN PRIMER TEMA, LA CUESTIÓN MAPUCHE

Tras el retorno a la democracia, la Ley Indígena y la creación de la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI) configuraron un nuevo escenario de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. A través de ella fueron reconocidos una serie de derechos económicos, culturales, a la tierra y el agua, al desarrollo. Sin embargo, los mapuches consideran que en el proceso de negociación de la ley, esta fue despojada de los principios básicos que sustentaban sus demandas. El más básico de todos: el reconocimiento constitucional y la incorporación de los conceptos de pueblo y territorio.

Lo anterior significó un cambio en el rumbo de las acciones y las demandas que hasta ese momento habían caracterizado al movimiento de un discurso reivindicacionista, basado en la cuestión de las demandas históricas (educación y tierras). Desde principios de los años noventa, se pasó a un discurso que comenzó a incorporar la idea de territorio y conceptos de autonomía, autogestión y autodeterminación. Es decir, se pasa de una demanda cultural a una demanda política. El elemento identitario pasa, entonces, a ocupar un rol central en el repertorio de demandas, y es también utilizado como elemento movilizadores en la lucha por el reconocimiento como pueblo distinto. Esto no quiere decir que esté exclusivamente centrado en la identidad como núcleo de sus demandas y como afirmación del ser mapuche. Por el contrario, el movimiento tiene como eje la relación de dominación/subordinación entre el pueblo mapuche y el Estado nación chileno y la urgente necesidad de cambiarla.

Avanzados los noventa, la ruptura del Pacto establecido entre las comunidades y la Concertación gatilla luego de la expulsión del director y parte del directorio de la Corporación Nacional Indígena (CONADI), por parte del gobierno, dado el rechazo que habían realizado a la instalación de las empresas hidroeléctricas en Ralco y el interés del gobierno de materializar dicho proyecto. Esta situación abre una división entre dirigentes de gobierno y una diversidad de apoyos para las comunidades, que se estaban viendo directamente afectadas en sus tierras pero aún más, con la creciente precarización de sus

condiciones materiales de vida. Era un hecho incontrastable, tras el Censo el año 1992, que las regiones indígenas, sobre todo las costeras, presentaban los peores indicadores de pobreza y exclusión del país. Ambos elementos potencian las oportunidades políticas de las organizaciones, quienes colmadas por los reiterados incumplimientos de los acuerdos establecidos rompen con la estrategia de la negociación radicalizando el movimiento, que no se detendrá hasta nuestros días.

Qué duda cabe que el manejo gubernamental ha estado marcado por los diferentes liderazgos ejercidos por los presidentes de turno. En el caso de Aylwin, el tema se discute en una fase muy incipiente. En el caso de Frei Ruiz Tagle, se aprecia hacia fines de su mandato una crisis de la política indígena, una CONADI debilitada y deslegitimada se suma un abierto conflicto entre comunidades y organizaciones mapuches de Malleco (CAM) contra empresas lecheras y grandes propietarios de predios forestales. Minifundio y empresa son, a la larga, los centros de atención de la violencia emprendida por estas organizaciones, las que se han visto reducidas a la subsistencia en los últimos 10 años. La tardía respuesta de Frei a las demandas del pueblo mapuche se produce recién con la creación en mayo de 1999 de la Comisión Asesora en temas de Desarrollo Indígena y la realización de los llamados Diálogos Comunales, llevados a cabo en comunas de la VIII y IX región:

[...] 1997 fue un año de relaciones difíciles entre Estado y comunidades indígenas en Chile, y 1998 se ve aun más complejo, con focos de conflicto en la zona del Alto Biobío y Temuco, en donde el gobierno autorizó la construcción de una central hidroeléctrica y una carretera que afectan tierras comunales indígenas. Son los casos más notorios de una realidad más profunda que la modernidad del país no deja ver: que en Chile hay indígenas y que viven en una gran pobreza, que de tiempo en tiempo sale violentamente a la luz¹⁵.

Sin embargo, es durante el período de Ricardo Lagos que se desarrolla fuertemente la política indígena que denomina *Política de Nuevo Trato*, acciones que tienen relación con el Plan de las 16 Medidas, anunciadas a través de la “Carta a los Pueblos Indígenas de Chile”, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, ambas en el año 2000. Estas instancias tuvieron en consideración y por mandato, la revisión del pasado y la elaboración de propuestas para un *nuevo trato*. Entre las propuestas se encontraba el reconocimiento constitucional, reconocimiento

15 Centro de Documentación Mapuche 1997 “Mapuches critican a director de CONADI”, diciembre en <<http://www.mapuche.info/lumaco/alter971226.htm>>
<<http://www.mapuche.info/lumaco/alter971226.htm>>.

de derechos políticos y colectivos, derechos territoriales, derecho a la consulta y derechos culturales. A lo anterior se suma la creación del Programa Orígenes en el 2001 a cargo del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). *Orígenes*, aborda el desafío del Estado que ya no va sólo en la dirección de consolidar los plenos derechos y el reconocimiento constitucional, como lo habían hecho las acciones de los gobiernos anteriores, sino que también apuntan al establecimiento de políticas públicas que contribuyen a la superación de la pobreza y la marginalidad.

Contradictoriamente, la comisión parece haberse convertido en una salida simbólica a las demandas indígenas y una estrategia institucional para frenar las demandas postergando el reconocimiento de estos derechos. De acuerdo a las organizaciones mapuches, todo quedó en la retórica. Inclusive, es precisamente en este gobierno que se produce la denominada “Criminalización del movimiento mapuche” impulsada incomprensiblemente desde el propio gobierno, el poder judicial, la policía y principalmente a través de los medios de comunicación. En la práctica esto se refleja mediante la utilización de la “Ley Antiterrorista 18.314” del período militar (1984) que, en suma, declara la condición de tal a aquellas personas que desarrollen actos violentistas en la zona sur, ya sea en el ámbito urbano o rural y que, declaren en sus acciones, vinculaciones con los movimientos indígenas mapuches. Evidentemente, y a pesar que diversos informes internacionales han declarado la ilegalidad e inadmisibilidad de esta legislación, que califica de terroristas acciones que corresponden a reivindicaciones de índole social, lo cierto es que en esta condición se encuentran 62 personas procesadas, encarcelados o condenados¹⁶, cuyas penas ser ven aumentadas por la conculcación de esta ley.

En el gobierno de Michelle Bachelet la dicotomía continúa. A diferencia del gobierno de Lagos, el Estado señala la urgente necesidad de viabilizar el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios. Este cambio de giro, provoca que el 4 de marzo del 2008 se suscriba finalmente el Convenio 169 de la OIT (luego de 18 años de trámite legislativo, incorporando sin embargo a este una declaración interpretativa)¹⁷ y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Un mes después, en abril del 2008, el gobierno anuncia la política indígena para sus últimos dos años de gobierno, denominado “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, que promueve diversas modificaciones al sistema político con miras a la integración de los pueblos originarios.

16 Datos de mayo de 2011, de la Comisión Ética contra la Tortura.

17 Declaración interpretativa que precisa que dicho documento sólo es aplicable en relación a los tratados ratificados por Chile y que se encuentran vigentes.

Con el fin de concretar este plan, se establece un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas y un Comisionado Presidencial que tienen la responsabilidad de conducir el proceso.

Pero el avance también tiene reacciones contrarias. En este período se produce la muerte de un comunero mapuche, por lo que organismos internacionales denuncian exceso de violencia policial, militarización del conflicto, aplicación de la Ley Antiterrorista y de justicia militar y planes de restitución de tierras que no se cumplen. También se lleva a cabo el reconocimiento constitucional, es decir, la ratificación del Convenio 169 de la OIT que reconoce la existencia de los pueblos originarios en la legislación chilena.

La mirada a las dinámicas de la relación entre el Estado y los mapuches evidencia, a partir de 2008, que la raíz del conflicto se sitúa en la falta de una respuesta efectiva por parte del Estado chileno a las demandas de este grupo étnico. Dicha respuesta ha oscilado entre la represión, el desarrollo de instituciones y espacios de diálogo, que la mayoría de las veces han devenido en elementos de carácter simbólico, algunas en medidas de carácter asistencialista y las menos en la estructura formal de mecanismos que contribuyan al desarrollo de las regiones involucradas. En ese sentido, la CONADI, la compra de tierras, las devoluciones y los subsidios, no muestran efectos positivos de largo alcance en la merma de la conflictividad, una mejoría económica y la inclusión social que se pretenden.

Por ello, y en este contexto, el movimiento mapuche ha recurrido a repertorios de movilización tradicionales y de la perspectiva de movilización de recursos, esta amplia gama de tácticas ha llevado a la negociación y acuerdos con las autoridades (por ejemplo, el Pacto de Nueva Imperial), así como a las acciones de hecho (por ejemplo, toma de predios y protestas).

Con todo, los acuerdos con el gobierno han servido para el posicionamiento de las demandas mapuches en la agenda política y su materialización en instituciones políticas concretas, tales como la CONADI o la Comisión Histórica de Verdad y Nuevo Trato. No obstante, frente al incumplimiento de las autoridades de los acuerdos establecidos (conflicto con la represa en Ralco y proyectos de silvicultura) el movimiento recurrió a repertorios de acción directa en la zona y la expresión violencia directa en las regiones del sur. Ello ha permitido que aunque en el terreno institucional, el gobierno y grupos de interés, que conforman lo que podríamos denominar el “contra movimiento social”, hayan cooptado los espacios que constituían el terreno de expresión de demandas del movimiento, éste se mantenga visible para la opinión pública. El resultado se ha traducido en una respuesta represiva por parte del Estado, la instauración de labores de inteligencia

y la búsqueda activa de la desarticulación de la Coordinadora Arauco Malleco (CAM).

A pesar que el movimiento ha desplegado repertorios de acción que le han asegurado visibilidad; aún permanecen desafíos al logro del éxito en sus demandas. Aquí, el Estado de Chile, no ha actuado con medidas populistas, ni con promesas. Ha, como en el caso del movimiento estudiantil, o de las reivindicaciones de Bolivia, fortalecido su postura jurídica, legalista y tradicional, negándose –ciertamente– como ha podido a resolver activamente los nudos del conflicto y postergando las decisiones una y otra vez para el Ejecutivo siguiente.

Uno de los temas más complejos tiene que ver con la división existente entre el pueblo mapuche, que constituye el potencial de movilización del movimiento social; problema de fondo para una movilización efectiva que logre instalar su causa en la agenda pública. A ello se suma la respuesta estatal, que ha sido represiva con aquellos mapuches que no han colaborado con sus propuestas y la de cooptación a otros grupos de esta colectividad, particularmente del Partido Comunista. Así, el movimiento étnico logra instalar parcialmente su causa en la agenda pública.

En la práctica, el Estado no ha dado aún una respuesta que tenga efectos reales en lo que se solicita, sino que apela a medidas de corto plazo que tienen por objetivo paliar el conflicto momentáneamente, no dando una solución de fondo a las demandas del pueblo mapuche. Pregunta obvia es si esto es posible; y la respuesta es que se trata de soluciones por las cuales el modelo país no ha transitado aún.

Antes de 1990, las demandas del pueblo mapuche estaban marcadas por la idea de proteger y ampliar las tierras y el acceso a las aguas en las comunidades rurales. El discurso mapuche actual se acerca a cuestionamiento del Estado y la nación, pues en la medida en que se aborda el tema de la autonomía y el territorio, se está frente a un cuestionamiento de su organización, administración y carácter, y ante la necesidad de modificar o hacer más flexibles algunas de las estructuras existentes.

El concepto de autonomía regional refiere a la idea de organizar el diseño administrativo regional y local para así permitir procesos de autogestión y administración del territorio y recursos por parte de los pueblos indígenas, lo que además implica la generación de formas de autoridad propias, en el marco de un Estado pluriétnico y multicultural. La noción de Estado en Chile es lo suficientemente sólida como para siquiera declarar admisible esta visión.

Entre 2010 y 2011 se llevaron a cabo huelgas de hambre por parte de líderes mapuches, como forma de protesta contra la aplicación de la Ley Antiterrorista. Las huelgas comenzaron el 12 de julio del año

2010, con 23 personas que se encontraban en prisión preventiva. Con el paso de los días llegaron a ser 34. Tras 82 días, 23 comuneros mapuches llegaron a acuerdo con el gobierno con la mediación de la Iglesia Católica, a través de Monseñor Ezzati. No obstante, el 1° de octubre de 2010, 10 comuneros decidieron retomar la huelga. El 8 de octubre la mayoría de ellos decidió terminar la huelga, tras llegar a un nuevo acuerdo con el gobierno. Finalmente, el 12 de octubre termina la huelga, con una serie de declaraciones de futuras acciones jurídicas para la revisión de las condenas. El 13 de octubre, se rescata a los mineros y el tema mapuche es enterrado en los medios de comunicación.

El 2010, el primero de la administración Piñera, la CONADI a través del Ministerio de Planificación, propuso el desarrollo de la denominada “Consulta Nacional Indígena”. Las áreas previstas por la consulta eran tres: el reconocimiento constitucional del proyecto de reforma que reconoce a los pueblos una nueva institucionalidad, creación de la Agencia de Desarrollo Indígena y creación de un procedimiento de consulta para tener un instrumento que las regule en su participación. La iniciativa fue cuestionada por varios líderes mapuches, bajo el argumento que la consulta no está considerada dentro de los mecanismos de diálogo y consulta acordados con el gobierno y señalados bajo la firma del Convenio 169 de la OIT.

En este sentido, una delegación de del Equipo Coordinador del Seminario *Encuentro de Autoridades Tradicionales y Dirigentes de los Pueblos Indígenas*, fue recibida en audiencia por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados el 15 de junio de 2011. Dicha delegación exigió la derogación del Decreto 124 de 2009 por medio del cual se establecía la Consulta Nacional Indígena. La Comisión acogió los argumentos y solicitó al presidente Piñera la suspensión de la consulta y la derogación del mencionado decreto.

El 15 de marzo de 2011 Héctor Llaitul, José Huenuche, Ramón Llanquileo y Jonathan Huillical retomaron la huelga de hambre. Los cuatro suman condenas de 85 años de presidio, en parte por crímenes por los que fueron absueltos por la justicia militar chilena. El 9 de julio de 2011 depusieron la huelga, tras 87 días sin ingerir alimentos. En 2011, 4 mapuches fueron procesados bajo la Ley Antiterrorista. El tema de una huelga de 87 días estuvo ausente de debate en los medios.

6. EFECTOS POLÍTICOS DE ACCIDENTE DE LOS MINEROS

Casi en paralelo a la huelga mapuche, el mayor evento mediático en la historia de Chile, transcendía *urbe et orbi*. A pocos meses del terremoto, una nueva tragedia sacudía a Chile: El 5 de agosto, tras un derrumbe en la Mina de San José, ubicada en la región de Atacama, 33 mineros quedaban atrapados a unos 700 metros de profundidad.

El mismo presidente Piñera, visitó la Mina San José dos días después de que se produjo el accidente. Un país consternado por el accidente, no sabía que los 33 mineros se encontraban con vida en el refugio del yacimiento, lo que los mantuvo a salvo pues el derrumbe se había producido 200 metros más arriba.

Piñera designó al Ministro de Minería, Laurence Golborne, como encargado del operativo de búsqueda, y hasta el yacimiento San José fueron enviadas la más modernas máquinas de perforación del país y los mejores técnicos de Chile y el mundo. Golborne, quien era uno de los funcionarios menos conocidos del país, se transformó en el más popular personero de estado del gabinete cuando una máquina perforadora logró llegar al refugio donde se encontraban los 33 mineros, quienes a través de una nota dieron muestras de vida.

“Estamos bien en el refugio los 33”, fue el mensaje que, atado a la broca de una perforadora, y que hicieron llegar los sobrevivientes al equipo que trabajaba en la superficie. Golborne leyó la nota a todo el país el 22 de agosto pasado de 2010: 17 días habían transcurrido tras el derrumbe. Sin duda, el país entero conmocionado, pospuso toda la agenda política y se sumó al rescate de los 33 de Atacama.

Desde entonces, la atención del país se centró en el yacimiento San José, donde se instaló un campamento llamado “Esperanza”, que albergaba a los familiares de los mineros, a los técnicos que trabajan en su rescate y a periodistas. Luego de 52 días de trabajos, con el que hasta la fecha es el mayor y más exitoso rescate de la historia de la minería a nivel mundial, los mineros lograron salir a la superficie.

El rescate de los 33 mineros tuvo un efecto muy positivo en la popularidad del presidente Sebastián Piñera. En la encuesta ADIMARK realizada tras el hallazgo con vida de los mineros, le otorgaba un 65% de popularidad al mandatario, una diferencia al alza de 15 puntos con respecto al mes de julio, y su mejor evaluación desde que llegó al gobierno. Asimismo, otra encuesta (CERC) realizada entre el 3 y 13 de septiembre le dio una popularidad del 56% al presidente, mientras que en la misma medición del mes de mayo había logrado un 54%: “El rescate de los mineros de la mina San José se convirtió en un evento noticioso global, generando una buena voluntad extraordinaria en favor del Presidente Sebastián Piñera y la marca *Chile*. Junto a la estabilidad económica creciente, Chile se convierte en una marca a observar en la región”, concluye el informe¹⁸.

18 Ver: <<http://www.futurebrand.com/news/press-releases/launch-country-brand-index-2010/>>. Textualmente, señala: “*Chile (#40 +19) has improved across every measure this year with huge leaps in Awareness and Advocacy, as well as in perceptions of Political Freedom. The San José miners’ rescue*

El impacto mundial de la noticia del rescate de la mina San José no sólo ayudó a reafirmar la imagen de Chile como país minero. En la misma línea, la construcción de la imagen fortaleció la idea de Chile país productor principal de cobre del mundo. Los medios extranjeros, durante el proceso de rescate, describían al país como un territorio donde “a punta de dificultades y tragedias”, como el terremoto del 27 de febrero de 2010, Chile lograba “sobreponerse, juntar fuerzas, deponer diferencias políticas y coronar con éxito una empresa”. Ausente del tratamiento de los medios, estos sólo apuntaron los logros de San José en Copiapó exactamente en las mismas 24 horas en las cuales se deponía la huelga de hambre más extensa que sostuvieran mapuches en su historia reciente.

Un año después, la popularidad del presidente a través de las mismas encuestas se encumbra solo al 26%.

¿Qué ha pasado tras el rescate?

7. SEGUNDO TEMA ESTRUCTURAL, LA PUGNA POR EL MODELO DE ENERGÍA: LA LUCHA POR HIDROAYSÉN

Sencillamente, lo que ha ocurrido es que el país volvió a su contradictoria realidad.

El debate sobre la matriz energética y sus implicaciones para la planificación de una política de crecimiento sostenido del país, requieren de la instalación de nuevos proyectos eléctricos en el país. El proyecto Hidroaysén contempla la construcción de cinco centrales hidroeléctricas en los ríos Baker y Pascua en la Patagonia chilena. La superficie ocupada por las cinco centrales es de 5.910 hectáreas. Para el traslado de la energía se prevé la construcción de una línea de transmisión 1.912 kilómetros, 160 de los cuales serían submarinos. Las empresas que llevan a cabo el proyecto, ENDESA (española) y Colbún SA (chilena), señalan que al año 2020, el proyecto podría cubrir el 21% de la demanda del Sistema Interconectado Central (SIC).

Tanto las centrales, como una parte importante de la línea de transmisión, discurren por zonas escasamente ocupadas y de alto valor ecológico. Así, se estima que el proyecto Hidroaysén inundaría 5.900 hectáreas de reservas naturales. Dada la ubicación para el emplazamiento de las centrales, así como de los recorridos necesarios para transportar los materiales necesarios para su construcción, el proyecto afectaría a 6 parques nacionales, 11 reservas nacionales, 26 sitios prioritarios de conservación, 16 humedales y 32 áreas prote-

became a global news event generating extraordinary goodwill for President Pinera and brand Chile. This, coupled with growing economic stability, makes Chile a brand to watch in the region”.

gidas privadas. Además, se verían intervenidas 6 comunidades mapuches, cuatro de las comunas de Toltén, una de Lautaro y otra de Victoria (Inga, 2011).

Tabla 6
Centrales del extremo sur de Chile

Central	Superficie embalse (has)	Energía media anual (GWh)	Potencia (MW)	Altura del muro (metros)	Caudal de diseño (m³/s)
Baker 1	710	4420	660	102	927
Baker 2	3600	2540	360	40	1275
Pascua 1	500	3020	460	69	880
Pascua 2.1	990	5110	770	114	980
Pascua 2.2	110	3340	500	79	980

Fuente: <http://www.hidroaysen.cl/site/descripcion_pha.html>.

La primera fase del proyecto comenzó en el año 2005 con los estudios técnicos, medioambientales y sociales. En agosto de 2007, Hidroaysén presentó el proyecto actual que considera la construcción de cinco centrales hidroeléctricas, dos en el río Baker y tres en el río Pascua. El 14 de agosto de 2008, Hidroaysén ingresó su “Estudio de Impacto Ambiental (EIA)” a la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) de Aysén, comenzando su proceso formal de evaluación. Ese, coinciden los expertos, era el momento de parar el proyecto. El 22 de agosto de 2008, la Corporación Nacional de Medio Ambiente, (CONAMA) de la Región de Aysén declaró admisible el estudio de impacto para continuar el proceso de evaluación.

Entre noviembre de 2008 y diciembre de 2010 fueron presentados tres informes de Consolidado de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones de parte de las empresas responsables del proyecto a la CONAMA de Aysén. El 9 de mayo de 2011, la Comisión de Evaluación Ambiental aprobó el proyecto. La decisión fue tomada con los votos de 10 consejeros a favor y 1 abstención. El mayor argumento para aprobarlo fue la posible crisis energética que afectaría a Chile en caso de no construirse una gran central hidroeléctrica. Grupos medioambientalistas y un número importante de “gente de la calle” salió a manifestar en todas las ciudades capitales del país.

Diversos sectores de la sociedad chilena, no sólo ecologistas, se han expresado y movilizado contra el proyecto de manera tajante. El 25 de abril hubo marchas de oposición en las ciudades de Santiago, Valparaíso, Talca, Concepción, Temuco, Valdivia, Osorno, Puer-

to Montt, Coyhaique y Puerto Aysén. Hubo marchas multitudinarias también el 28 de mayo¹⁹, 5 y 10 de junio. En efecto, en un sondeo realizado por el diario La Tercera ya a mediados de mayo de 2010, 74% de los encuestados se expresaba contra el proyecto²⁰.

Por otra parte, en el campo legal, el 20 de junio de 2011, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt declaró admisibles tres recursos de protección interpuestos en contra de la Comisión de Evaluación Ambiental (CEA) de la Región de Aysén. Los senadores Antonio Horvath, y Guido Girardi, y los diputados Patricio Vallespín y Enrique Acorsi, junto a diversas organizaciones ambientalistas y personas individuales fueron los responsables de esta acción legal²¹. Asimismo, el tribunal acogió una orden *de no innovar* incluida por los recurrentes, lo que impide que la sociedad formada por Endesa (51%) y Colbún (49%) pueda iniciar obras de construcción de las cinco represas aprobadas²².

Además del impacto social y ecológico del proyecto, razones económicas han sido esgrimidas para oponerse a éste: “La realización de Hidroaysén desincentiva y retrasa la entrada de opciones realmente limpias y sustentables, e impide la diversificación de los actores en uno de los mercados eléctricos más concentrados del mundo. De realizarse Hidroaysén, la participación de las tres grandes generadoras del SIC (Sistema Interconectado Central: Endesa, Colbun y AES Gener), pasaría de 75% a más de 90%. Esto genera el riesgo de que el mercado se inhíba o se torne poco transparente” (Verdeseo, 2011: 3).

Entre las razones para defender el proyecto, dos de las más esgrimidas señalan que: a) La construcción de la central hidroeléctrica en los ríos Baker y Pascua permitirá aumentar la matriz energética que Chile necesita, y así dar respuesta a la urgente necesidad de generación de nuevas fuentes energéticas para garantizar el desarrollo económico y productivo del país en términos energéticos; y b) la energía hidroeléctrica es limpia y menos costosa, puesto que la fuente para mover las turbinas que producirán electricidad, serán movidas por la fuerza del agua y no serán puestas en marcha con carbón o petróleo como es hecho hasta ahora y contaminan la atmósfera fuertemente

19 Ver: <<http://diario.latercera.com/2011/05/29/01/contenido/pais/31-70800-9-tercera-marcha-contra-hidroaysen-convoca-a-20-mil-personas-en-santiago.shtml>>.

20 Ver: <<http://diario.latercera.com/2011/05/15/01/contenido/reportajes/25-69083-9-74-rechaza-hidroaysen.shtml>>.

21 Ver: <<http://latercera.com/noticia/nacional/2011/06/680-374251-9-corte-de-apelaciones-de-puerto-montt-paraliza-proyecto-de-hidroaysen.shtml>>.

22 Ver: <<http://www.lanacion.cl/orden-de-no-innovar-paraliza-proyecto-hidroaysen/noticias/2011-06-20/130128.html>>.

con sus emisiones de CO₂. También es más barata en relación a la energía solar, eólica, mareomotriz, etcétera.

Pero hay otras razones que no se han debatido en profundidad: Cada 10 años, Chile duplica su consumo de energía. No hay capacidad instalada, ni forma de alcanzar esta duplicidad, sin adoptar la dura decisión de construir más centrales termoeléctricas o hidroeléctricas en Chile. Hoy, la discusión de las termoeléctricas es ampliamente rechazada, lo que quedaría entonces sería la construcción de Hidroaysén toda vez que la incorporación de tecnologías verdes en el mejor de los casos, podría llegar a un 20% del consumo de energía en el año 2020.

La aprobación del proyecto en este último período, fue la primera parte de un largo proceso, que seguramente seguirá siendo fuente de conflicto en la sociedad chilena. Así, lo que sigue es un trámite de evaluación de impacto ambiental de la línea de transmisión que requiere el proyecto. Con todo, para mayo/junio de 2011, la movilización social se encontraba en una fase de repunte. Las organizaciones sociales, medioambientalistas, desilusionados de la Concertación, y el más variado grupo de personalidades de todas las esferas del pensamiento, la intelectualidad y el arte, han confluído en el tema de Hidroaysén. Es en este ambiente de efervescencia social, asimilado a Mayo del 68, el año de 1972, con la Unidad Popular, los movimientos y protestas de principios de los ochenta, que los estudiantes han rematado el quehacer del Estado entre junio-septiembre de 2011.

8. TERCER CONFLICTO ESTRUCTURAL: LOS ESTUDIANTES SE TOMAN LA CALLE

Durante los últimos meses, el país ha sido escenario de la crispación y escalada del movimiento estudiantil, al que se han sumado diversos sectores de la sociedad. El tema no es tan antiguo como el tema mapuche, y tiene su origen en la aplicación de la LOCE²³, la municipalización de las escuelas, la presencia de sostenedores de los colegios subvencionados y fundamentalmente el lucro de las Universidades privadas, en un marco jurídico escasamente regulado.

Los medios de comunicación internacional han dado cuenta de las protestas de los estudiantes, la respuesta del gobierno y la creciente violencia²⁴. Lo que inicialmente era un nuevo capítulo en el reclamo

23 Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, de fines del gobierno militar.

24 Ver: <http://www.upi.com/Top_News/Special/2011/08/25/Chilean-student-protests-snowballing-into-political-revolt/UPI-86511314298000/> y <http://www.clarin.com/mundo/Termina-violencia-masiva-estudiantes-Chile_0_533346751.html> y <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Chile/apuro/demasiado/elpepiint/20110829elpepiint_7/Tes>.

de los estudiantes sobre las condiciones de acceso a la educación, ha devenido en la movilización de miles y miles de ciudadanos unidos bajo la desafección por la institucionalidad política vigente y el rechazo al modelo económico y social de país, lo que algunos han denominado “el invierno chileno”²⁵.

8.1. DE LOS PINGÜINOS A LA MOVILIZACIÓN DEL 2011

No es la primera vez, que los estudiantes se manifiestan contra el sistema educativo chileno. En el año 2006 tuvo lugar la “Revolución Pingüina” o “Movimiento Pingüino”, como se le denominó al conjunto de manifestaciones (marchas, tomas de colegio y jornadas de reflexión estudiantil) realizadas por los estudiantes secundarios durante abril y junio de dicho año, a pocos meses que Michelle Bachelet hubiera asumido la presidencia de la República.

1. Las demandas estudiantiles abarcaron los siguientes tópicos:
2. Derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.
3. Fin a la municipalización de la Enseñanza.
4. Estudio y reformulación de la Jornada Escolar Completa.
5. Gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU).
6. Pase escolar gratuito y unificado.
7. Tarifa escolar gratuita en el transporte público para la Enseñanza Media.

Tras la toma de más de 100 colegios en todo el país, a finales del mes de mayo de 2006 el Gobierno invitó a los estudiantes a exponer sus demandas con funcionarios del Ministerio de Educación. El 2 de junio en una alocución en cadena nacional, la presidenta Bachelet anunció los Proyectos de ley que enviaría al Congreso para superar las problemáticas de la educación chilena. Dos días después, fue constituido el Consejo Asesor Presidencial para la Educación, con el objetivo de discutir las demandas educacionales planteadas por el movimiento. El 9 de junio, los estudiantes acordaron desalojar los colegios y mantener las movilizaciones.

A comienzos del mes de diciembre de 2010, los representantes estudiantiles del Consejo Asesor de Educación se retiraron de dicho organismo²⁶. Así, meses antes del cambio de gobierno, pero justo al

25 Ver: <http://www.nytimes.com/2011/08/05/world/americas/05chile.html?_r=2&scp=2&sq=chile&st=cse>.

26 Ver: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=238236>>.

llegar el verano, el tema entró en crisis nuevamente. El terremoto, postergaría sus demandas.

Al ser interrogados por su decisión de retirarse, Nicolás Grau –representante de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile– y Juan Carlos Herrera –de la Asamblea de Secundarios– señalaron su decisión de continuar la reivindicación de sus demandas mediante la movilización y la mayor organización del movimiento estudiantil y la limitaciones del Consejo como espacio para la discusión y el logro de los cambios reclamados²⁷.

Efectivamente, durante la segunda mitad del 2006, 2007 y el 2008 hubo marchas, paros y protestas; convocadas tanto por los estudiantes como por estamentos como el Colegio de Profesores²⁸. La mayor demanda consistía en la eliminación de la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza LOCE, en momentos en que en el Congreso se tramitaba su reemplazo: la Ley General de Educación LGE. Sin embargo, este nuevo Proyecto de Ley tampoco satisfacía al movimiento²⁹. Finalmente, el 17 de agosto de 2009 la LGE fue promulgada en el Congreso.

Para el gobierno, los cambios destacables de la Ley son:

- No discriminación: si bien la Mandataria había manifestado que hasta sexto básico se aplicarían los criterios y condiciones de no discriminación y no selección en los establecimientos educacionales, ahora se planteó que fuera hasta octavo básico. Así se aseguraría la igualdad de oportunidades para todos y todas. A su vez, el Estado velará por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa.
- Consejo: creación del Consejo Nacional de Educación que reemplazará al antiguo Consejo Superior de Educación, creado durante el régimen militar. El nuevo consejo representativo (de todos los actores del sistema escolar, con una clara vocación por escuchar la voz de la sociedad) estará a cargo de definir el currículo, los estándares de calidad y la evaluación de los distintos sectores educativos.

27 Ver: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2006/12/07/238283/movimiento-estudiantil-reconocio-tardio-retiro-del-consejo-asesor.html>>.

28 Ver: <http://www.mercurioantofagasta.cl/prontus4_noticias/site/artic/20061018/pags/20061018004220.html?0.5?0.5> y <http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/internacional/20061012/se-agrava-conflicto-estudiantil-en-chile_22864_22864.html>.

29 Ver: <http://www.mercuriovalpo.cl/prontus4_noticias/site/artic/20080605/pags/20080605000414.html>.

En su conformación se privilegiará la excelencia estableciendo altas exigencias de experiencia y de profesionalismo a sus miembros. Considera la elección de premios nacionales en distintas disciplinas aplicadas en los campos de la educación, representantes del sistema, docentes destacados o administradores. Es parte de una composición nueva, una mezcla de miembros o académicos de la educación superior con miembros del sistema escolar.

- Sostenedores: sólo podrán ostentar el cargo de sostenedor aquellas corporaciones municipales o fundaciones sin fines de lucro. Se fijará un plazo de cuatro años para que las entidades que actualmente tienen reconocimiento oficial puedan adecuarse a las nuevas exigencias.
- Nuevas exigencias: giro único educacional y los sostenedores deberán demostrar que están entregando una educación de calidad, junto con rendir una cuenta detallada (en el caso de los establecimientos subvencionados) del uso de los fondos públicos³⁰.

Entre las críticas a la Ley se señaló que no presentaba un cambio de fondo en la estructura de la educación primaria y secundaria. Se pretendía una *desmunicipalización* del sistema de administración del sistema educativa, pero según el Colegio de Profesores se trató sólo de “un cambio cosmético”³¹, toda vez que las responsabilidades de los municipios se mantuvieron. Asimismo, otro de los puntos de discordia es el relacionado con el papel de los agentes privados en el sistema educativo y las subvenciones, teniendo el tema del lucro como telón de fondo. Al respecto Claudio Almonacid, académico de la USACH y experto en el tema señalaba:

[Con la LGE se] consolida el mismo modelo subsidiario que tenía la LOCE, de competencia desigual e inequitativa [...]. Si consideramos que una ley educacional tiene, desde el punto de vista teórico, una discusión de por lo menos un decenio, la próxima discusión sobre una ley general de educación se dará por ahí por el año 2020, o sea, nos perdimos una oportunidad como sociedad de haber generado un sistema más equitativo, igualitario, donde el lucro no sea el elemento central. [...] Claramente han derrotado a quienes creemos que la educación es un derecho³².

30 Ver: <<http://www.educarchile.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?ID=132837>>.

31 Ver: <http://coyunturapolitica.wordpress.com/2009/04/08/el-colegio-de-profesores-planteo-sus-criticas-a-la-lge-en-la-camara-de-diputados/>.

32 Ver: <http://www.usachdial.cl/index.php?option=com_content&view=

Entre 2009 y el 2011 hubo un período, como ha señalado, que coincide con los efectos del terremoto, en el que la intensidad de las acciones de los estudiantes decayó. Pero a partir de mayo del 2011, se ha experimentado una reemergencia de la movilización, atizada por los conflictos y tensiones ya mencionados en este texto.

8.2. ¿QUÉ ES LO QUE ESTÁ FALLANDO?: UNA MIRADA A LA ACTUALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO

Dos son las temáticas que atraviesan el conflicto en torno al sistema educacional: la calidad y el lucro.

En Chile el 64% de la población entre 24 a 34 años ha completado la educación secundaria, mientras que el 18% en este mismo rango etario ha finalizado la educación superior (Ministerio de Educación, 2009). El porcentaje del PIB destinado a la educación es de 3,14%, menor en más de un punto al promedio latinoamericano (4,62%) y también por debajo de otras regiones como Asia, Europa y Norteamérica (Centro de Estudios de Economía Aplicada, 2011).

Sin embargo, una de las características más notorias del sistema educativo chileno es la segregación. Esta, parte desde la comuna en la que se nace, sigue en el colegio/escuela en el que se estudia y se traslada a la posibilidad real del estudiante de acceder a una Universidad tradicional o pública, con carácter complejo³³ que determinará la calidad de trabajo y el salario futuro del profesional. Tanto es así, que según datos del *ranking* internacional de las pruebas PISA para 2009, Chile es el segundo país con mayor segregación social del mundo (Waissbluth, 2011).

article&id=279%3Aministra-jimenez-resalta-beneficios-de-ley-general-de-educacion&Itemid=99>.

33 Se entiende por Universidad tradicional o compleja, aquella que realice las tres funciones básicas de la universidad occidental: Investigación, docencia y extensión. En Chile, solo 4 universidades cumplen esta función: La Universidad de Chile, la Universidad de Santiago de Chile y la Universidad de Concepción. De carácter mixto (público/privado), se suma a este rol, la Pontificia Universidad Católica de Chile. El resto de las Universidades que componen el grupo de las Universidades del Consejo de Rectores de Chile, (CRUCH) sólo efectuaría investigación dirigida o bien, sólo docencia y parcialmente algo de extensión. En el caso de las Universidades privadas, ninguna, a juicio del CRUCH, tiene el carácter de universidad compleja. Quienes ingresan a la educación superior universitaria pueden optar entre: universidades tradicionales o privadas, que reciben aportes del Estado y se auto financian. Según la legislación chilena, todas las universidades son instituciones sin fines de lucro. Sin embargo, aunque no existe fiscalización. De las 25 universidades tradicionales están agrupadas en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas; el ingreso a ellas es a través de un sistema de selección a nivel nacional llevado a cabo mediante la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y reciben aportes del Estado. También hay universidades privadas que no reciben aportes públicos de forma directa.

La educación primaria y secundaria cuenta con las siguientes instituciones:

- Colegios públicos que dependen exclusivamente de la administración estatal a través de las municipalidades respectivas, por lo que se les conoce como “municipalizados”.
- Colegios llamados “subvencionados”, que son administrados por instituciones privadas o religiosas, pero aun reciben aportes del sistema educacional estatal, por medio de una subvención a la educación por cada alumno atendido.
- Colegios privados donde los administradores y sostenedores son entidades privadas, que no reciben aporte regular del estado, más que indirectamente a través de concursos específicos o proyectos.

La gratuidad del sistema educacional está garantizada sólo para el primer grupo de establecimientos. Los colegios particulares subvencionados o particulares privados se presentan como una alternativa según valores, capacidad económica y expectativas de rendimiento académico de los padres.

La calidad de la educación municipal ha sido objeto de críticas por su calidad. En las pruebas nacionales (SIMCE) los colegios municipales obtienen menores puntajes que los subvencionados o los privados. Sin embargo, una mirada más detallada, por estrato socioeconómico, evidencia que en los sectores más vulnerables, los establecimientos municipalizados logran revertir la tendencia y obtienen los mejores puntajes (Waissbluth, 2011) (ver Infografía 1 en página siguiente).

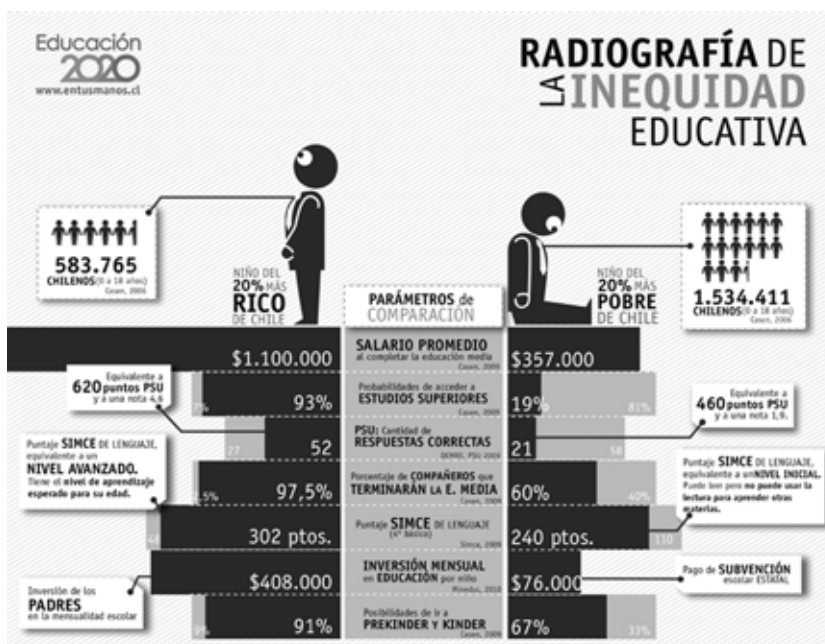
Según datos de la OCDE en el informe *Education at Glance 2010*, Chile es el país con la educación superior más cara en el mundo. Una carrera universitaria cuesta en promedio 3.400 dólares por año, lo que equivale a más del 22% del PIB per cápita nacional. El mismo documento señala que Chile es el único país donde las familias financian el 85% de la educación superior, y el Estado sólo un 15%; el Estado chileno invierte el 0,3% del PIB en educación superior, mientras que los países de la OCDE el 1% en promedio.

Para permitir un mayor acceso a la educación superior por parte de los estratos socioeconómicos más bajos, en el año 2006 fue creado el Crédito con Garantía del Estado, que es un financiamiento otorgado a los estudiantes para iniciar o continuar una carrera en alguna de las instituciones de Educación Superior Acreditadas que forman parte del Sistema de Crédito con Garantía Estatal. Es cierto, de 500 mil becas por año, hoy hay más de 1 millón de beneficiados. El crédito se

otorga con un plazo de 20 años, con una tasa de interés del 5,8% para el 2010. A pesar de su reciente creación, se calcula que en estos años la deuda de los estudiantes ha crecido alrededor de 28 veces, pasando de 8 mil a 200 mil millones de pesos³⁴. En esos términos, se estima que un estudiante termina pagando el doble de la deuda contraída:

Por ejemplo, si un estudiante de Medicina de la Universidad Andrés Bello (universidad privada) financia sus siete años de carrera con crédito, se endeuda en \$25 millones. Pagando el crédito en el máximo de tiempo esperado, 20 años de plazo, y con un interés del 5,8% anual, la deuda final llegará a \$45 millones³⁵.

Infografía 1



Fuente: <www.entusmanos.cl>.

34 Ver: <<http://www.biobiochile.cl/2011/08/04/economista-marcel-claude-senala-que-deuda-de-estudiantes-subio-28-veces.shtml>>.

35 Ver: <<http://prontus.ivn.cl/cambio21/site/artic/20110606/pags/20110606171056.html>>. Unos 95 mil dólares al tipo de cambio del 2011.

8.3. LA MOVILIZACIÓN ESTUDIANTIL

La primera marcha convocada por la CONFECH en el mes de mayo, se dio *ad portas* de la Cuenta Pública del Presidente de la República y ante a la expectativa de los anuncios que haría en materia de educación. Frente al descontento por las medidas anunciadas se convocó a una segunda marcha para el 26 de mayo y un paro general el 1 de junio. A las marchas y paros, siguieron tomas de universidades y colegios: a mediados de junio de 2011 más de 100 colegios en todo el país³⁶ y 16 universidades estaban en toma³⁷.

Tras las marchas del 15, 16 y 30 de junio, el presidente Sebastián Piñera anunció en alocución en cadena nacional el Gran Acuerdo por la Educación (GANE), que no fue bien recibido por los estudiantes. Como respuesta, el 14 de julio se realizó una nueva marcha y se presentó una propuesta alternativa por parte de la CONFECH, la Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios y el Colegio de Profesores, denominada “Gran Acuerdo Social por la Educación”.

El 18 de junio, el presidente Piñera anunció un cambio de gabinete: La vocera del gobierno Ena von Baer fue reemplazada por el senador Andrés Chadwick, mientras Joaquín Lavín dejó el ministerio de Educación y asumió el Ministerio de Planificación. Felipe Bulnes, hasta ese momento ministro de Justicia, asumió la cartera de Educación³⁸.

El 17 de agosto, el ministro Bulnes presentó una segunda propuesta centrada en cuatro ejes: modificación del financiamiento, *desmunicipalización* de los colegios, cumplimiento de la ley en materia de lucro y una reforma constitucional para asegurar calidad de la educación. La CONFECH rechazó la propuesta, calificándola como “impresentable”³⁹. La demanda de los estudiantes se enfoca hacia la *desmunicipalización* de la educación primaria y secundaria, gratuidad y universalidad de la educación, fin del lucro y el aumento en el gasto destinado a la educación.

Al momento de escribir terminar este artículo, finales de agosto,

36 Ver: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=487025>>.

37 Ver: <<http://www.latercera.com/noticia/educacion/2011/06/657-370609-9-16-universidades-a-lo-largo-del-pais-se-encuentran-en-toma-y-paro-de-actividades.shtml>>.

38 Al término de este artículo, en enero de 2012, el Presidente Piñera designó al economista Harald Bayer Burgos, (UChile/UCLA) como Ministro de Educación. Joaquín Lavín se desempeña en la cartera de Desarrollo Social y el Felipe Bulnes fue designado embajador de Chile en Washington.

39 Ver: <<http://latercera.com/noticia/nacional/2011/08/680-387171-9-confech-califica-como-impresentable-propuesta-del-mineduc-y-cifra-en-240-mil-los.shtml>>.

tomas y marchas han continuado, sumando a otros sectores de la sociedad. Por ejemplo, el 21 de agosto se llevó a cabo una marcha familiar llamada “marcha de los paraguas”. El 24 y 25 de agosto hubo un paro nacional convocado por la CUT, al cual adhirieron diversas organizaciones, entre ellas la CONFECH. En la jornada del 25 de agosto, murió un joven de sólo 16 años, ha habido más de 500 carabineros heridos en las protestas y manifestaciones de las ciudades capitales de Santiago, Concepción y Valparaíso. Pero lo más complejo es la fragilidad de un diálogo, complejo pero ineludible.

El domingo 28 de agosto la CONFECH anunció la aceptación de la propuesta de diálogo extendida por el presidente Piñera. A la vez que exigieron la renuncia del ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, y el término de los envíos de proyectos de ley al Congreso en materia educacional⁴⁰.

9. LA REFLEXIÓN SOCIAL: EL DESCONTENTO CIUDADANO

Violencia social en Chile. Ese es el tema en el país con los mejores indicadores de crecimiento del continente. No obstante, los conflictos sociales que alberga la sociedad chilena son estructurales y de difícil solución. Aunque el economista chileno Sergio Soza⁴¹, apunta a que Chile tiene la estructura institucional de un país desarrollado, lo cierto, es que los indicadores reales de la situación país no lo acreditan. El cambio de coalición de gobierno no ha sido un tránsito sencillo. La política de los acuerdos, debe ceder paso a la política de los *disensos*, en un momento en el que consideramos se ha producido un momento “constituyente”. Vale decir, en un momento social, donde los cuestionamientos del modelo país, no alcanzan para “reparar” la Constitución de 1980. Ese es un aspecto de largo plazo que el Congreso chileno, no ha revisado con profundidad. Y en este plano, las contradicciones, no son sólo políticas, son del modelo económico que tiene amplios detractores. En ese aspecto, la retórica del conflicto de clases, tan esgrimida en los años sesenta y noventa, no cautiva a los partidos políticos, sino a un estrecho pero movilizador Partido Comunista, que con una larga espera se ha tomado la calle en sus dirigentes, pero también en su estrategia de reivindicaciones sociales.

Así, una mezcla de altanería, insolencia y energía juvenil se cruzan con una estructura institucional y jurídica ralentizada, pero económicamente, y ese es el problema de fondo, con indicadores ma-

40 Ver: <<http://www.soychile.cl/Temuco/Sociedad/2011/08/27/34921/La-Confech-accede-al-dialogo-propuesto-por-Presidente-Pinera-tras-sesionar-en-Temuco.aspx>>.

41 Soza-Amigo, Sergio y Aroca González, Patricio (2010).

croeconómicos estables y convincentes en el modelo neoliberal. Hoy los convocantes al movimiento social están en la calle. Se trata de gente muy joven, mayoritariamente. Esto es, con una media de 18 a 30 años de edad, a la que paulatinamente se ha ido sumando más gente, igualmente descontenta. Las primeras marchas, se han hecho sentir. Tras ellos, el “lumpen” que se suma con sus encapuchados, palos y piedras, pone en riesgo la seguridad interna de las marchas. Así, aun cuando el movimiento social lo enfrenta en la misma calle, en muchas ocasiones el Estado se ha visto sobrepasado por la masa en las calles. Es posible por ello afirmar, que la tranquilidad social ha cedido a las movilizaciones no sólo porque existe una crisis de representatividad, sino porque las respuestas del sistema político en casi dos décadas han expuesto contradicciones vitales de la sociedad chilena que se evidencian en la redistribución de la riqueza y en las diferencias del ingreso que nacen para muchos de una educación deficitaria.

Es cierto, la Concertación avanzó en múltiples esferas, pero no alcanzó para superar las brechas. No le alcanzó la fuerza para imponerse en el Parlamento en muchas instancias. ¿No se esforzó suficiente? Lo juzgarán otros. Lo concreto es que tal como en los años setenta, la población se manifiesta y la sociedad civil avanza en un plano mucho más acelerado por la globalización por las principales arterias de la capital y de las principales ciudades del país demandando respuestas del Estado.

El tema mapuche, el energético y la lucha de los estudiantes son manifestaciones concretas de una profunda desazón contra el Estado y ciertamente evidencia el legado legislativo del gobierno militar. Uno de los tantos ejemplos de ello, es el Código de Aguas (1980). Las reformas del Código, no modificaron la realidad del uso y aprovechamiento de los recursos hídricos. Tema clave en el área hidroeléctrica, clave también en la articulación de dos conflictos: el mapuche y el energético. Endesa y Colbún, empresas que se han instalado en la zona mapuche transan recursos estratégicos, de seguridad humana y biodiversidad, en la bolsa de comercio. La electricidad, el agua, la educación, las tierras, etc. dependen del libre mercado. Embalses, recursos de toda especie yacen en manos privadas y sin equilibrio en relación con los derechos de los ciudadanos. Esto es lo que conduce al descontento, no por el hecho en sí, sino por la ausencia de control por parte del Estado y las enormes ganancias de los conglomerados económicos.

Un Estado que no alcanza, o como lo ha manifestado el movimiento estudiantil, un *Estado que no ha sido justo con todas las capas de la sociedad*, no es una realidad reciente. El punto clave, es que en la actualidad, la sociedad chilena dejó de ser pasiva, y al igual que los

indignados en Francia, en España, en Gran Bretaña, etc. la gente salió a la calle para quedarse en ella.

Este artículo planteaba que cada cuatro décadas en Chile estallan movimientos sociales; brotes en los que se evidencia un avance social de marcado tinte igualitario en la sociedad chilena. Al respecto, a fines de los sesenta y principios de los 70, se planteó una “revolución en democracia” como efecto de los movimientos políticos de fines de gobierno de Eduardo Frei y los principios de Salvador Allende. Esa fue la última ocasión en que los movimientos de masas tuvieron una activa función articuladora de la construcción de un modelo político.⁴² Al igual que en aquel entonces, la sociedad chilena organizada se reúne en una protesta o indignación pública. A diferencia de los años sesenta/setenta que derivaban de las precarias condiciones de trabajo en los que se encontraba la gran masa del país, esta vez, el tema más visible guarda relación con la desigualdad del ingreso, lo que se expresa en el PIB y en los ingresos nacionales a nivel familiar. Asimismo, este trabajo postula que el desgaste del sistema político binominal obedecería a la ausencia de mecanismos de participación efectivos en la democracia chilena, situación que se trasluce en la brecha económica colectivamente desigual de los indicadores de distribución del ingreso en el país y la existencia de mecanismos de dialogo eficientes entre una ciudadanía activa y un Estado poco modernizado. Los reclamos ciudadanos expresados en el tratamiento del tema mapuche, Hidroaysén, la protesta estudiantil, son evidencia de conflictos estructurales donde el foco se concentra en las diferencias de la rentabilidad, para unos y otros, del modelo económico. El tema estudiantil, ha resultado el más algido en estos años (2006-2012), pero sin duda forma parte de escalas de conflictos.

En un país que cree en sus instituciones y en la legitimidad de las mismas, con una profunda vocación democrática, el mayor desafío consiste en acelerar los cambios, mientras que la mayor debilidad radica en la lentitud de la aplicación de políticas públicas. El poder legislativo y la estructura de partidos se ubican en el centro del debate nacional. El poder ejecutivo, elevó su popularidad gracias a un accidente, pero no consiguió convencer a la ciudadanía. En palabras de John A. Ackerman⁴³, rendiciones de cuentas, transparencia, descentralización, excesivo economicismo, carencia de mecanismos efectivos de control, ausencia de ética en el comportamiento político, han pasado su factura –en esta fase de la historia de Chile–; su mayor

42 Los movimientos de fines de los años ochenta reflejan la necesidad de reemplazo del gobierno militar y se enmarcan en el contexto contra un régimen.

43 Ver: <<http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex121/BMD000012113.pdf>>.

cuenta en casi 40 años, emergiendo así, un Chile que protesta. Un Chile descontento.

BIBLIOGRAFÍA

- Biblioteca Nacional del Congreso 2010 “Efectos económicos del terremoto en Chile, por sectores y en empleo: Una evaluación preliminar” (Santiago de Chile: BNC).
- “El gabinete que Sebastián Piñera informó a los presidentes de la UDI y RN” 2010 en *La Tercera*, 9 de febrero. En <http://latercera.com/contenido/674_224654_9.shtml> acceso 12 de agosto de 2011.
- “Fuerte presencia de la derecha económica en el gabinete de Piñera” 2010 en *El Mostrador*, 9 de febrero. En <<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/02/09/pinera-confirma-a-jaime-ravinet-como-ministro-de-defensa/>> acceso 10 de agosto de 2011.
- Gobierno de Chile 2011 “Balance de reconstrucción a un año del 22-F” en <http://www.gob.cl/media/2011/02/Divest-10207-Estudios-Especiales_Resumen-Ejecutivo-Balance-a-1-a%C3%B1o-del-27F.pdf> acceso 15 de agosto de 2011.
- Joignant, Alfredo 2011 “El fin de una época” en *La Segunda*, 22 de agosto.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy 2008 “Latin America: Eight Lessons for Governance”. En *Journal of Democracy*, Volume 19, Number 3, July 2008 . pp. 113-127 | 10.1353/jod.0.0001
- Ministerio de Educación de Chile 2009 “Indicadores de educación: Chile en el contexto internacional”. Ver en <<http://www.cedus.cl/files/Indicadores%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20Chile%20en%20el%20contexto%20internacional%202009.pdf>> acceso 21 de agosto de 2011.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 2010 *Education at Glance* (s/d).
- “Piñera desde la Moneda: Vamos a reconstruir Chile todos juntos” 2010 en *La Nación*, 11 de marzo. En <<http://216.72.168.173/pinera-desde-la-moneda-vamos-a-reconstruir-chile-todos-juntos-noticias/2010-03-11/215402.html>> acceso 15 de agosto de 2011.
- Siavelis, Peter M. 2009 “Elite-Mass Congruence, *Partidocracia* and the Quality of Chilean Democracy”. En *Journal of Politics in Latin America* 3, 2009: 3-31. Ver en <http://hup.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/viewFile/110/110>
- Soza-Amigo, Sergio y Aroca González, Patricio 2010 “Oportunidades perdidas en Magallanes” en *Magallania* (Punta Arenas), Vol.

38, N° 2, noviembre. Ver en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22442010000200005&lng=es&nrm=iso> acceso 1° de febrero de 2012. DOI: 10.4067/S0718-22442010000200005

Valdivia Ortiz de Zárate, Verónica 2001 “Estatismo y neoliberalismo: un contrapunto del gobierno militar. 1973-1979” en *HISTORIA* (PUC: Santiago), N° 34.

Ver Deseo, 2011. “Digamos No A Hidroaysen / Say No To Dams In Patagonia.” Ver en <http://verdeseo.cl/digamos-no-a-hidroaysen-say-no-to-dams-in-patagonia/>

Waissbluth, Mario 2011 “Un balance de lo ocurrido durante el turbulento 2011: “Manifestaciones estudiantiles en Chile: una réplica telúrica de la guerra fría”. Ver en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol 11, octubre. <http://www.mariowaissbluth.com/descargas/manifestaciones%20estudiantiles%20-%20foreign%20affairs.pdf>

Roberto González*

DELITO URBANO E INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD EN CÓRDOBA

EL CONCEPTO VIGENTE DE SEGURIDAD, a partir del cual las instituciones de control social implementan sus estrategias de gestión, caracteriza el espacio público de manera diversa y dinámica. Caracterizaciones que hacen a la seguridad como nacional, pública, ciudadana o humana son más que meras calificaciones ya que cada conceptualización tiene relevancia en tanto espacio de intervención civil en una materia tradicionalmente restringida al conocimiento técnico que reposó en las policías.

Siendo la República Argentina un país federal, además de las fuerzas nacionales que tienen una intervención generalmente subsidiaria a nivel provincial, existen las Policías y Penitenciarías provinciales, como órganos de gestión jurisdiccional en el área de seguridad. Ello hace que el espacio nacional se reconvierta a medida que la jurisdicción provincial se modifica en función de los límites internos que la administración del país se propuso diseñar para el ordenamiento territorial. En este trabajo preliminar y no exhaustivo, intentamos hacer un estudio comparativo que incluye una serie de institucionalidades provinciales argentinas. En el mediano plazo intentaremos abordar

* Coordinador de la Licenciatura en Seguridad, Universidad Nacional de Villa María, Argentina.

con la totalidad de las provincias, que suman veinticuatro, para poder hacer un análisis integral a nivel nacional.

Este estudio comparativo preliminar tiene por objeto analizar variables relacionadas con la institucionalidad en algunas jurisdicciones provinciales, con el fin de establecer patrones y divergencias en la gestión jurisdiccional de la seguridad que puedan explicar de una manera inicial la realidad diversa de la nueva lógica compleja y participativa en el área de seguridad.

I. INTRODUCCIÓN

En trabajos anteriores, comentábamos acerca de los inicios de la organización nacional argentina y su relación con la conformación de un concepto de seguridad y una posterior gestión jurisdiccional del área de acuerdo a esta primera conceptualización. En este sentido, la efectividad de la estrategia de imperio en todo el espacio geográfico considerado *argentino* era limitada al puerto y a las vías de comunicación indispensables con el interior por lo que el concepto de seguridad y orden estaba restringido a estos espacios geográficos. Además de la ciudad de Buenos Aires, la presencia del Estado y el control social por él ejercido se efectivizaba en las rutas tradicionales a Cuyo y al Alto Perú. Por ello, “en aquel Estado primigenio de inicios de 1800, el centralismo era una modalidad que respondía a la concentración del poder en el puerto y a la forma en que se pensaba la diagramación territorial, la conservación, defensa y mantenimiento del orden en estos espacios limitados”¹.

Así, el territorio del Virreinato del Río de la Plata, fue controlado política y administrativamente combinando mecanismos de centralización del poder administrativo, desde Buenos Aires donde se dominaban los recursos económicos, y descentralización política, a cargo de los caudillos provinciales quienes constituyeron además de verdaderos ejércitos locales, organizaciones que cumplían el poder de policía en sus territorios. Es en este contexto que las primeras organizaciones de control territorial surgen, en consonancia con el proceso complejo donde la emergencia del Estado nación se inmiscuye en el control geográfico que ejercían los caudillos locales. Estas organizaciones de control territorial serán una herramienta útil tanto para la vigilancia del espacio geográfico local como también para la consolidación del Estado nación creando un ámbito imprescindible y

1 González, Roberto *et al.* 2010 “La institucionalidad emergente en la gestión jurisdiccional de la seguridad en Argentina: una aproximación a un estudio comparativo”, conferencia presentada en el marco del Grupo de Trabajo CLACSO *Seguridad en Democracia: un reto a la violencia en América Latina*, Santiago de Chile, noviembre.

básico para el afianzamiento de una nueva forma de sistema económico que era el capitalismo. Los caudillos provinciales, aún cuando no respondieran a los intereses de los porteños, fueron ejemplos de organizadores y de control social local en la vastedad de un territorio cuyos límites hacían imposible en aquel tiempo un control nacional efectivo desde Buenos Aires.

La Constitución Nacional, sancionada en 1853 establece el sistema federal (Art. 1) como un principio fundamental emergente para la administración territorial y política del país. En consecuencia, la distribución espacial y política de aquel entonces, la distribución de la riqueza agrícola e industrial, la conformación de conglomerados de habitantes, hicieron necesario el surgimiento de nuevos sistemas de administración orientados a conformar un federalismo auténtico. Dado que nuestra Ley Suprema manifiesta la conservación de parte de las provincias de “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal” (Art. 121), es que las Provincias se reconocen el derecho de darse “sus propias instituciones locales” (Art. 122) y admiten para sí la formación de cuerpos específicos destinados a la provisión de control, orden público y seguridad en sus territorios o su jurisdicción. Las policías provinciales, manifestábamos, se conformaban conceptual y organizacionalmente bajo el concepto de “seguridad pública” como una situación de seguridad general ligada a la idea de orden público, en cuyo contexto los habitantes de las provincias podrían gozar del conjunto de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional. Citamos a Oscar Oszlak (2004), quien sostiene que la conformación del Estado nacional supone a la vez “la organización de la instancia política que articula el control y la dominación en la sociedad, además de la materialización de esta instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio”. Sin embargo, siguiendo la tesis de Oszlak según la cual “*el surgimiento del Estado dio lugar al surgimiento de las sociedades nacionales en Latinoamérica*”, podemos inferir que los problemas de seguridad se definen a partir de los cambios en la relación Estado/sociedad tanto a nivel nacional como a nivel local, “*en función del federalismo vigente*” (Oszlak, 2004; énfasis propio).

No obstante, algunos enfoques provinciales y los modelos locales de intervención estatal en materia de seguridad advierten de la diversidad existente en Argentina en relación a la adaptación a dichos cambios. La “configuración institucional” vigente en la República Argentina, en las provincias y en las ciudades, tomando como variables el federalismo y la organización institucional de las expresiones locales de seguridad, explican que los problemas consecuentes del incremento en el nivel de delito y violencia y la creciente vulnerabilidad frente a

las “nuevas amenazas” responden, entre otros factores, al marco institucional que engloba la interacción entre los miembros de la sociedad civil y entre ésta y el Estado en un marco democrático, cambiante.

La ciudad de Córdoba no está ajena a este marco ya que en ella se manifiesta la seguridad como una demanda concreta y actual, siendo que el mismo pertenece ya a la agenda pública. La incorporación de dicha demanda a la agenda gubernamental en orden a dar cuenta del problema genera la “cuestión criminal”, en perspectiva particular, que proponemos ser interpretada desde dos perspectivas combinadas:

- El análisis del accionar delictivo en la ciudad en una franja determinada de la población cordobesa: de 14 a 17 años.
- La gestión jurisdiccional de la seguridad: como manifestación de acciones concretas de gestión territorial de la seguridad.

La interpretación de estas dos perspectivas nos ayudará a comprender que, como lo manifestáramos anteriormente, la seguridad ciudadana tanto en la extensión territorial nacional como en los espacios urbanos de la ciudad de Córdoba es una variable que asume diversas manifestaciones. En síntesis, aún cuando tomamos como espacio de análisis un territorio determinado y delimitado, es posible admitir la conformación de diversos espacios urbanos con manifestaciones diversas en materia de seguridad.

II. CONCEPTUALIZACIÓN DEL DELITO URBANO Y SUS PROYECCIONES EN LA MINORIDAD

El robo que involucra a menores, la violencia asociada a él, y la gestión jurisdiccional de la seguridad en la ciudad de Córdoba son las principales preocupaciones de este trabajo de investigación. Esto se debe a la significativa relevancia social de estos fenómenos en nuestro país, en general, y en Córdoba en particular.

En la complejidad de la problemática de la seguridad, el robo y el hurto emergen como manifestaciones importantes del delito urbano tanto en ciudades de la República Argentina como en otros conglomerados urbanos de América Latina. Sin embargo, existen otras manifestaciones delictivas, no menos importantes, que, aún siendo urbanas, no son objeto de este trabajo: secuestros *express*, secuestros virtuales, extorsiones, salideras bancarias, violencia entre tribus urbanas, violencia escolar, entre otros. Todas estas manifestaciones, y muchas otras más, componen el amplio espectro del delito urbano.

El planteo de este trabajo es el análisis de los delitos que involucran a menores en la franja etaria de 14 a 17 años en la ciudad de Córdoba. A los efectos de la especificación del planteo metodológico,

hemos tomado como referencia de análisis a los robos y hurtos en la categoría simples y calificados, registrados en una denuncia policial durante el año 2010 o bien registrados por el Ministerio Público dado que la acción ha determinado la detención de un menor perteneciente al rango de edad elegido.

El delito, como hecho social, es considerado el objeto de este análisis. Entendido como delito urbano, mencionamos a aquellos delitos contra la propiedad, tipificados como robo o hurto, en los cuales el objetivo es apropiarse indebidamente de un bien que nos es propio. En el caso del hurto puede no haber violencia física o encuentro interpersonal entre el delincuente y su víctima. En el caso del robo, los victimarios acceden a la víctima, o a las víctimas, con elementos intimidatorios para lograr despojarlas de los bienes que son objeto del robo. Como se puede prever, este hecho puede derivar en daños físicos, perjuicios materiales e inclusive la muerte de víctimas o victimarios. Lo urbano es una característica propia de las grandes ciudades que además de contener la vida diaria de millones de habitantes reciben a su vez la migración interna de habitantes de ciudades colindantes. Estas magnitudes desmesuradas de relaciones interpersonales aparecen como un factor que dificultaría las condiciones para el control de los distintos aspectos de la vida humana, provocaría un desborde paulatino en el incumplimiento de normas usuales, incitaría a un debilitamiento de las exigencias de aquellos que deben hacer cumplir las leyes. También debemos plantear que este sobredimensionamiento propio de las urbes es un factor crítico de la gestión jurisdiccional de la seguridad debido a la imposibilidad fáctica que plantea el gran número de personas a controlar.

A los fines de aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de robo y hurto como categorías pertenecientes al delito urbano vale la pena precisar, de la manera más clara posible, las siguientes definiciones²:

- *Robo*: aquella acción delictiva orientada a la sustracción de un bien propiedad de otra persona que puede incluir el uso de arma de fuego y/o cualquier otro instrumento de disuasión. En el robo se relacionan directamente el asaltante y su víctima.
- *Hurto*: aquella acción delictiva orientada a la apropiación ilegítima de algún bien que no es propiedad de uno mismo. No hay uso de arma de fuego u otro elemento de disuasión ni manifestación alguna de violencia física. En el hurto no existe relación directa entre quien delinque y su víctima.

2 Código Penal Argentino (1921).

La propuesta es analizar los comportamientos sociales anómicos en aquellas sociedades, como la cordobesa, con un alto nivel de densidad poblacional. De hecho, las repercusiones de estas conductas delictivas, por instancias de la intercomunicación actual, trascienden el territorio de una ciudad o país, pero estos impactos están condicionados por lo local. Esta pertinencia de lo local hace que existan algunos factores que predisponen a la modificación o consolidación de los modelos o roles sociales de aquellos que delinquen.

Ampliando el concepto de delito podríamos continuar diciendo que esta acción es una consecuencia de la combinación de múltiples factores, entre ellos los antropológicos, que podrían estar relacionados con el temperamento de un individuo. A su vez, estos factores coexisten una relación variable con otros factores del entorno, representados por innumerables circunstancias tanto del ambiente social o físico en el cual los seres humanos desarrollamos nuestras vidas. Ello ya nos hace pensar que tanto los sentimientos de honestidad o delito responden a variaciones, no siendo realidades estables y permanentes, sino representaciones de carácter colectivo y diversas.

El delito se convierte en un factor preponderante a nivel social ya que involucra a diversos actores sociales, es un hecho social en sí mismo, se convierte en un problema público además de ocupar hoy un lugar privilegiado en las agendas políticas y gubernamentales. Tiene repercusiones en los procesos que cohesionan a la sociedad ya que el miedo a ser víctima de un delito distorsiona la interacción humana: delito y temor se combinarán en una situación que pone en relevancia el aspecto social de esta problemática. Temor, riesgo, control, disciplinamiento y políticas de seguridad son imágenes que a partir del delito se proyectarían en una sociedad amenazada.

Desde la politología, el delito puede ser interpretado de maneras divergentes o incluso contradictorias. La emergencia de las problemáticas sociales legitima al Estado en su poder de imperio y de gestionar políticas públicas para la contención de las mismas. Sin embargo, la emergencia del temor al delito y su interpretación como problema público desfavorece al Estado. Las diversas manifestaciones del delito serían considerados más como una seria sensación de desorden, desobediencia y falta de control por parte del Estado.

Esta paradoja está instalada en la conceptualización del delito como conducta anómica: *“es el delito lo que escapa al control y muestra las insuficiencias del poder gubernamental”*³ en el establecimiento del

3 En: Kessler, Gabriel 2009 *El sentimiento de inseguridad* (Buenos Aires: Siglo XXI; énfasis propio). El autor también plantea que a la luz de los ejemplos que brindan muchos países, especialmente en Latinoamérica pero también en los desarrollados,

orden. Asimismo, ya en términos de instituciones de control social como cárceles y policías, el hecho que existan más de ellas no sólo agrega más costo económico para los gobiernos sino también una relativa disminución de la legitimidad político-electoral del Estado.

En lo referido al delito en la minoridad y en la juventud, es importante plantearnos si no existe un miedo derivativo para esta franja social. Dado que el miedo derivativo encuentra una base argumentativa en un relato social de mayor peligrosidad o amenaza para luego contribuir a su sostenimiento o amplificación es que sería considerable concebir a las emociones como una representación del mundo social, sobre todo a aquellas en las que se ven involucradas las emociones hacia los jóvenes.

Representaciones novedosas en lo que se refiere a la juventud ganaron espacio público en la sociedad actual. Esto es así porque se podrían mencionar procesos de descrédito transformando a los jóvenes como sospechosos de lo delictivo. El cambio y la conversión de los paradigmas de la juventud son producto, como dijimos anteriormente, de representaciones y sentimientos que degradan la valoración y el sentido de los jóvenes, especialmente aquellos ligados a la marginalidad. En síntesis, el delito y los modos específicos de distinguirlo son proyecciones de las preocupaciones sociales contemporáneas; en cuanto a los jóvenes, la figura del joven *delincuente* estaría más cercana al desviado peligroso.

A los fines de nuestro trabajo, no sólo introducimos la historicidad como factor generador de una variedad diversa de representaciones sobre el delito sino que le agregamos la territorialidad que, aún en una ciudad delimitada como es Córdoba, se agrega como un elemento más que aporta diferenciación en la definición de delito y la representación que resulta de los jóvenes.

III. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

La seguridad ciudadana es un concepto relacionado con la participación activa de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas y de las acciones institucionales de seguridad en un marco democrático. Asimismo, consideramos que es una variable que asume distintas dimensiones en función de los efectos que la gestión de las instituciones de control social produce en la geografía de una nación, provincia o ciudad.

El reconocimiento de la variabilidad del concepto nos ayuda a plantearnos inquietudes relacionadas con las diferencias existentes entre un entorno geográfico que podría ser considerado como más

no resulta evidente que las sociedades democráticas supuestamente atemorizadas por los delitos sean más controlables.

seguro que otro. Si el concepto adquiriera valores absolutos, entendido como ideal político no sujeto a interpretaciones variables en base a valores como la confianza o la tranquilidad, y más allá de las condiciones existentes, se supone que no deberíamos evidenciar diferencias. Caeríamos en la suposición que todos los lugares que sean gestionados desde la perspectiva de la seguridad ciudadana serían seguros. Ello sería un error sin lugar a dudas, ya que las otrora visiones *totalizantes* dejaron de ser convincentes, en gran medida, debido a la complejidad característica de la sociedad actual.

La ciudad de Córdoba, como espacio público, no escapa a estas circunstancias. Por ello hemos analizado el registro de delitos cometidos en los barrios de la ciudad de Córdoba por menores de 14 a 17 años. La categoría robos y hurtos registrados por la Policía de Córdoba y/o el Ministerio Público, durante el año 2010 ha sido objeto de nuestro interés científico.

Dado que toda instancia de gestión pública es una instancia de intervención del Estado, es que creemos que la ciudad de Córdoba es un espacio de intervención en el cual existen diversas manifestaciones producto de esa gestión. La gestión de la seguridad por parte de las instituciones de control social integra acciones específicas en cuanto a la prevención de la delincuencia. Estas acciones específicas generan diversas consecuencias aún cuando hablamos de las mismas acciones aunque en diferentes escenarios.

En especial se pretende obtener elementos de comprensión vinculados con la entorno de aquellos menores que infringen la ley penal. Su pertenencia o no al sistema de educación, el lugar de residencia, nivel socioeconómico, explicaciones de la decisión por la acción delictiva y medidas que se tomaron judicialmente podrían llegar a ser útiles instrumentos interpretativos de esta problemática. Así también se analizan variables relacionadas con la gestión de este tipo de casos por el sistema de seguridad a partir de la geografía de la ciudad de Córdoba.

Es frecuente escuchar en los medios masivos de comunicación que la llamada “justicia de menores” representa un sistema de impunidad y que tal situación requiere como primera medida una reforma en orden a la edad a partir de la cual los menores deben ser penalmente responsables. Frente a estos interrogantes, con las variables aquí utilizadas, pretendemos aportar información de sumo interés para nutrir los debates que cíclicamente se producen en torno a la necesidad de disminuir la edad de imputabilidad de los niños-adolescentes y los distintos modos de abordar la problemática del menor en conflicto con la ley penal.

Este planteo problematiza la gestión de la seguridad ciudadana a nivel local. En primer lugar, pone en análisis las estrategias diferentes

de intervención institucional que desde las policías se realizan. En segundo lugar, pone en debate la diversidad de expresiones resultantes de esa gestión siendo ésta más o menos activa. En tercer lugar, pone en consideración del análisis científico la multidimensionalidad de la gestión de la seguridad, acción de intervención en la que no sólo participan las policías sino también otras organizaciones de control social.

La conclusión a la que arribamos es que la gestión de la seguridad no es uniforme. Preguntarnos el por qué de estas expresiones diferentes de gestión es una forma de explicar los fenómenos delictivos que se desarrollan en un espacio determinado, aún cuando tomemos un mismo conglomerado urbano como espacio de análisis. Pero también será útil para interpretar los espacios vacíos de lo público, en los cuales los fenómenos delictivos se manifiestan en toda su expresión violenta.

IV. ANÁLISIS DE LA DELINCUENCIA QUE INVOLUCRA A MENORES DE 14 A 17 AÑOS

En el caso de los jóvenes incluidos en el estudio sobre la ciudad de Córdoba, se puede analizar en primera que existiría una participación efectiva de menores en la comisión de robos y hurtos. Usamos el modo hipotético, ya que los casos analizados han sido objeto de medidas cautelares relacionadas con el alojamiento de menores en establecimientos correccionales no carcelarios. Pero en ellos todavía se aplica el principio de imputabilidad limitada.

La inimputabilidad debe ser interpretada desde la perspectiva de la minoría de edad penal, prevista en el Art. 19 del Código Penal Argentino. Esta es en cierto modo y dentro de ciertos límites, una causa de inimputabilidad que se basa en que normalmente el menor, por falta de madurez, carece de la capacidad suficiente para motivarse por las normas. Se establece un límite cronológico de manera tal que a partir de esa edad se puede responder penalmente. Si bien el Código Penal en el artículo mencionado declara exento de responsabilidad criminal al menor de 18 años también se puede entender al mismo dentro de un concepto relativo de responsabilidad. En este orden, un menor que cometió un delito, por ejemplo robo o hurto, puede ser responsable del hecho aunque será de una manera distinta responsable del mismo, según lo establece el Código Penal vigente.

En Córdoba ciudad, como en otras tantas urbes latinoamericanas, el aumento de la acción delictiva se ha visto combinada entre actividades legales e ilegales, entre el delito y el trabajo. Las respuestas logradas en entrevistas personalizadas a adolescentes en riesgo delictivo nos demuestran que el delito y el trabajo no son categorías competitivas ni excluyentes. En este sentido podemos decir que los

entrevistados deciden tanto trabajar como también cometer robos y/o hurtos. Aún trabajando, cometen delitos como los descritos.

El primer planteo conceptual tiene que ver con la consideración de la relación trabajo/delito. Si bien se puede llegar a considerar a ambos como dos conceptos excluyentes, las entrevistas realizadas nos ayudan a interpretar que quizás esta relación no sea verídica.

El segundo planteo conceptual tiene que ver con la consideración del trabajo como actividad incluida en la vida cotidiana de los adolescentes analizados. Aún cuando la realidad demuestre lo contrario, el trabajo sigue siendo considerado como una actividad en la cual no se incluyen a adolescentes.

La secuencia trabajo y delito, y viceversa, “tiene muchas combinaciones y depende de factores como oportunidad, calificaciones, contactos valoración del trabajo y el robo [...]”⁴. Sin embargo, el trabajo aparece como carencia, como un valor que aún motiva a cierta movilización social o pertenencia de clase.

Existen varias teorías que tratan de explicar, y en cierto modo predecir, la delincuencia haciendo hincapié en sus causas y consecuencias (no todas) en la sociedad.

La primera teoría es la sociológica. La figura máxima de esta teoría es Durkheim. Este sociólogo francés contribuyó eficazmente a la constitución de la sociología como ciencia independiente. Su aportación a esta ciencia consistió en la manera de enfocar el estudio de los hechos sociales como algo objetivo, independiente de la conciencia individual. La teoría sociológica interpreta la conducta delincuente como una respuesta “normal” ante un ambiente malo. El factor desencadenante de las conductas delictivas es la misma sociedad. Es decir, para acabar con la delincuencia y la criminalidad hay que hacer una reforma social profunda del entorno. La teoría sociológica parte de que el delincuente se hace y no nace, los rasgos constitutivos no son heredados, la experiencia es un factor que juega en contra. Todos los ciudadanos pueden ser o delincuentes sangrientos o personas ejemplares (esto va muy parejo al anarquismo, ya que esta ideología sostiene que todos somos iguales y son las circunstancias las que nos modifican). Un ejemplo puede ser el mismo joven que se desenvuelve en un medio hostil y se define como una persona violenta y agresiva dado que su circunstancia es negativa. Sin embargo, la misma persona que crece y es educada en los valores de la tolerancia y la comprensión podrá convertirse en alguien generoso y que beneficie a la sociedad tanto como a sí mismo.

4 Kessler, Gabriel (coord.) 2009 *Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas* (Buenos Aires: Edhasa).

En suma, los delincuentes son miembros sanos que crecen en una comunidad enferma, en una comunidad en la que el estilo de vida delictivo es más accesible y se aprende con más facilidad que las normas de convivencias éticas y sociales.

En una palabra, los jóvenes delincuentes no son monstruos ni seres bestiales. Son personas como tantas otras, que nunca habían cometido ningún acto delictivo. Para poder descubrir las causas de la delincuencia juvenil tenemos que ir más allá de los procedimientos judiciales.

La delincuencia en menores es un fenómeno actual ligado a la vida social que se verifica en todas las sociedades. Al intentar encontrar las causas de la delincuencia se han puesto de manifiesto factores sociales (carencia del medio familiar y escolar, mal uso del tiempo libre, agresividad desarrollada por los medios de comunicación de masas; densidad de la población en los grandes centros urbanos; insuficiencia de los equipos socioculturales), factores económicos (nivel de vida insuficiente; desempleo, falta de cualificación profesional), factores políticos (crisis institucional; falta de sentido cívico), factores individuales (propensión al delito).

Es por ello que podríamos definir delincuencia juvenil como uno más de los problemas de la vida en sociedad. La delincuencia juvenil, en un error cometido permanentemente, suele ser considerada como un aspecto usualmente divorciado al contexto social en que se desenvuelve. Una sociedad que se desatiende de ellos, descuidando la atención mínima de sus necesidades esenciales; que no les diseña las infraestructuras requeridas para la canalización positiva de sus energías y potencialidades; pero que rauda y veloz, se lanza a inculparlos, sancionarlos aún con la pena capital si fuera posible.

Es de destacar que se produce simultáneamente un pasaje complejo de la lógica del trabajador a la lógica de la provisión. En la primera impera la relación con el dinero como consecuencia del trabajo socialmente aceptado; mientras que en la del proveedor se manifiesta primordialmente el uso para satisfacer necesidades, sean éstas legítimas o ilegítimas.

Se pone en evidencia una desarticulación entre legitimidad y legalidad. La legitimidad estaría relacionada con conceptos provenientes de la provisión de determinados elementos como propios de una sociedad consumista. Para pertenecer a ella, o a los grupos urbanos que se identifican entre los jóvenes, es necesario poseer. Y para ello la acción delictiva sería *legítima*. No deja de plantearse en este orden también cierta noción imperante de justicia, ya que sería *justo* quitarle a quién más tiene para poder aprovecharlo en beneficio propio. En cuanto a la legalidad, deberíamos dejar en claro que en la lógica

de la provisión lo legal es un escollo que puede ser superado, hasta que finalmente hay una acción de prevención que dispone un proceso jurídico de comprobación de delitos y penas derivadas.

En la jerga urbana también podríamos hablar de “las dos platas”: la que se gana fácilmente en los robos y se gasta rápido; y la que se gana con el esfuerzo del trabajo y se utiliza para ayudar a la familia, comprar ropa, alimentos.

Para explicar las relaciones de los jóvenes con las leyes se recurre a términos generalmente empleados en sociología y, en general, en las ciencias sociales. El primero es el de la anomia de Durkheim, que implica la falta o debilidad en la presencia de las normas de la sociedad en el actuar de ciertos individuos. Este concepto será más tarde utilizado por Merton al considerar que la anomia es un estado en el cual los individuos sienten tensión cuando hay metas en la sociedad que no pueden obtenerse por medios aprobados. Así, recurren a la innovación, es decir, la obtención de aquellos objetivos por medios no aprobados (delito). También se puede utilizar el término deriva, introducido por Matza, como un contexto de atenuación circunstancial del carácter moral de las diferencias entre formas legales e ilegales de provisión, posibilitando la alternancia entre una y otra forma.

Todos estos conceptos, como veremos más adelante, tendrán diversas manifestaciones institucionales. Habrá más o menos anomia, mayores o menores recursos innovadores en la instrumentación de herramientas no aprobadas para el logro de metas, y distintas medidas de deriva, según la capacidad del Estado de ejercer su poder de imperio y de servicio en seguridad.

Se observa una pérdida de la eficacia simbólica de la ley, es decir que aunque no desaparezca la percepción de que algunas acciones son ilegales y otras no, se ve un rechazo a la ley por su inutilidad, e incluso se obvia al Estado como responsable en alguna medida por su situación.

LA MINORIDAD COMPRENDIDA EN EL ESTUDIO ESTÁ SUJETA A UNA CONSIDERACIÓN SUBJETIVA DE LA IMPUTABILIDAD

En el año 2010 se instaló el discurso de la necesidad del aumento de la imputabilidad de los menores. Esto se debió principalmente al estado de deliberación que se produjo ante el suceso lamentable en el que 2 menores de la ciudad de Buenos Aires hieren con un arma de fuego a un comerciante, que luego fallecería. Menores que, por su edad, son considerados inimputables; aunque se recomiendan medidas correctivas para los mismos.

La trascendencia mediática del suceso delictivo llevó a que se instalara no sólo en Buenos Aires, sino también en la ciudad de Córdoba,

el estado público del debate sobre la edad correcta para la imputabilidad penal. Las discusiones, cargadas de un positivismo al extremo, se centraron en la idea que la baja de la edad para la imputabilidad de los menores constituiría un desincentivo para la comisión de delitos.

Tabla 1
Robos y hurtos según franja etaria, año 2010

Año 2010	Robos y hurtos que involucran a menores de 14 a 17 años	Robos y hurtos
Enero	435	3.892
Febrero	321	4.164
Marzo	314	4.629
Abril	443	4.311
Mayo	389	4.178
Junio	370	3.880
Julio	362	3.883
Agosto	355	4.107
Septiembre	499	3.858
Octubre	411	4.186
Noviembre	277	3.968
Diciembre	403	3.959
Total	4.579	49.015

Fuente: Sistema Estadístico Delictual Policial (S.E.DE.PO., 2010). Hechos denunciados para el caso del total de robos y hurtos en el caso de la serie: "Robos y hurtos que involucran a menores de 14 a 17 años". Ministerio Público Fiscal de la provincia de Córdoba.

Sin embargo, en el estudio preliminar realizado, podemos visualizar que los delitos cometidos por menores en la franja de 14 a 17 años promedian el 10% de la totalidad de los robos y hurtos cometidos en la ciudad de Córdoba durante el año 2010. Si bien se advierte que existen variaciones que superan en algunos meses ese promedio del 10% podemos concluir que, en términos porcentuales, el 90% de los robos y hurtos en la ciudad de Córdoba son cometidos por mayores de edad.

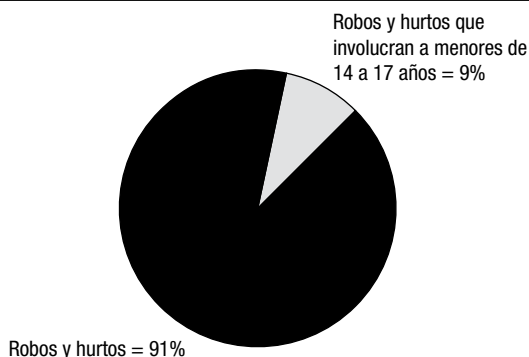
La solución del aumento de la imputabilidad de los menores terminaría siendo una propuesta que abarca al 10% de la problemática, lo que la trascendencia operativa de la baja de la edad de imputabilidad sería mínima.

Sin embargo existe la percepción social instalada de que la delincuencia juvenil es el principal factor generador de inseguridad

ciudadana. Tanto en el discurso mediático como en la consideración política de la problemática, se hace foco en este sector de la población urbana sobredimensionando su conducta delictiva. La orientación de las propuestas de control sobre esta franja social basadas en la baja de la edad de imputabilidad está dirigida a establecer que uno de los principales problemas que afectan a la seguridad, sino el principal, es el descontrol de nuestros menores y jóvenes. Se desatiende entonces la porción mayoritaria, aproximadamente el 90% restante, que tiene al robo y hurto como forma establecida de provisión sobre la cual no hay políticas visibles de contención.

Gráfico 1

Relación porcentual entre robos y hurtos que involucran a menores con respecto al total.
Ciudad de Córdoba, año 2010



Fuente: Sistema Estadístico Delictual Policial (S.E.DE.PO., 2010). Hechos denunciados para el caso del total de robos y hurtos en el caso de la serie: "Robos y hurtos que involucran a menores de 14 a 17 años". Ministerio Público Fiscal de la provincia de Córdoba.

Por último, con respecto a las proposiciones relacionadas con la imputabilidad, aunque no directamente relacionada con ella pero si indirectamente, podríamos mencionar la necesidad de adecuar instalaciones de correccionales adecuadas a la contención de delincuentes menores adolescentes.

Los robos y hurtos que involucran a los menores de 14 a 17 años en la ciudad de Córdoba son proporcionalmente pocos en relación a la cantidad total de robos y hurtos en el año 2010.

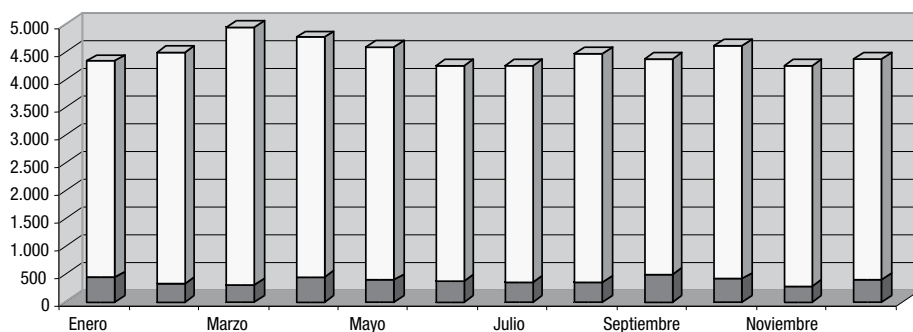
Consideramos al delito como una problemática multidimensional que, si bien encierra una sola lógica anómica, incluye una variedad diversa de manifestaciones. De hecho, como mencionamos ante-

riormente, el delito urbano incluye otras expresiones como secuestros *express*, extorsiones, etc.; todas ellas anómicas.

Los robos y hurtos, como delitos en la ciudad de Córdoba, ocupan un porcentual aproximado del 50% de todas las expresiones delictivas. Ello significa que para este conglomerado urbano cordobés la mitad de la delincuencia se expresa a través del robo y hurto. En esta proporción está dada la importancia de esta modalidad delincencial.

La participación de menores de 14 a 17 años en la comisión de robos y hurtos es proporcionalmente pequeña. Como manifestamos anteriormente, sólo un promedio aproximado de 350 delitos fueron cometidos mensualmente por menores mientras que 3.200 delitos fueron cometidos por mayores de edad. Sólo en octubre del año estudiado podemos analizar que mientras 499 robos y hurtos fueron cometidos por menores en la franja etaria estudiada otros 3.900 fueron cometidos por mayores.

Gráfico 2
Relación de robos y hurtos que involucran a menores con el total
en la Ciudad de Córdoba, año 2010



Fuente: Sistema Estadístico Delictual Policial (S.E.DE.PO., 2010). Hechos denunciados para el caso del total de robos y hurtos en el caso de la serie: "Robos y hurtos que involucran a menores de 14 a 17 años". Ministerio Público Fiscal de la provincia de Córdoba.

Esta clara asimetría entre la cantidad de delitos cometidos por menores en proporción con el total de robos y hurtos cometidos nos plantea la necesidad de valorar los datos objetivos a la hora del diseño de políticas públicas. El diseño de las mismas, contaminado por la apreciación de las representaciones subjetivas que se tienen actualmente de los menores, pondría en franca colisión el objeto y las poblaciones involucradas de las políticas de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Arslanian, León C. 2008 *Un cambio posible, Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires* (Buenos Aires: Edhasa).
- Fruhling, Hugo y Tolchim, Joseph 2005 *Crimen y violencia en América Latina* (Bogotá: Fondo de Cultura Económica).
- Garland, David 2007 *Crimen y castigo en la modernidad tardía* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes Pontificia/Universidad Javeriana/Instituto Pensar).
- Giddens, Anthony y Durkheim, Émile 1993 *Escritos Selectos* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Kessler, Gabriel (coord.) 2009 *Seguridad y Ciudadanía, Nuevos paradigmas y políticas públicas* (Buenos Aires: Edhasa).
- López, Rey y Arrojo, Manuel 1987 *Las dimensiones de la criminalidad* (Buenos Aires: Lerner).
- Recasens I Brunet, Amadeu 2007 *La seguridad y sus políticas* (Barcelona: Atelier).
- Tabares-dos-Santos, José Vicente 2009 *Violências e conflitualidades* (Porto Alegre: Tomo Editorial).
- Zaffaroni, Eugenio Raúl *et al* 2000 *Derecho Penal. Parte General* (Buenos Aires: Ediar).

II

LA SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS

José Alfredo Zavaleta Betancourt*

LA GOBERNANZA DE LA INSEGURIDAD MEXICANA

INTRODUCCIÓN

El consenso público acerca de la complejidad de la inseguridad mexicana no ha conducido hasta ahora al análisis empírico de las posibilidades de gobernarla.

El debate público sobre las causas de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad de ciertos estratos no condujo automáticamente en nuestro país a un diagnóstico acerca de las correlaciones básicas entre algunos procesos socioeconómicos y políticos y la delincuencia, menos aún respecto al tema de la correlación estadística y posible causalidad de aquéllos con el sentimiento de inseguridad.

Los obstáculos para avanzar en este terreno no sólo son interpretativos, también son prácticos. La delincuencia común y organizada no era hasta hace poco el tema principal de las reflexiones mediáticas, académicas y políticas en México. La dinámica del campo de los delitos nos ha obligado a observarla como un tema mayor en la medida en que reconocemos que desestructura las instituciones y complejiza la integración social de los ciudadanos y ciudadanos.

En verdad, el campo de estudios sobre la inseguridad se ha ampliado recientemente porque el tema tiene buena prensa y experi-

* Coordinador del Grupo de Trabajo “Seguridad en Democracia” de CLACSO.

mentamos más miedo que antaño; no obstante, no existen acuerdos básicos acerca de lo sustantivo del problema y la solución. A pesar de que se gasta mucho en las políticas de seguridad pública, de que los medios son oficiosos en la métrica de las ejecuciones, no existen suficientes estudios empíricos útiles para comprender y explicar la dinámica del campo delictivo.

En efecto, los logros científicos de los estudios sobre la inseguridad son escasos sobre todo porque se realizan mediante la imitación carente de reflexividad de los modelos anglosajones sobre la rentabilidad del delito, de los análisis estadísticos parciales de tal o cual dimensión del problema o de los resultados comparados de las encuestas de inseguridad, lo cierto es que aún no logramos una explicación de las causas de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en el actual ciclo de desigualdad económica y el final del viejo régimen político.

El análisis de la inseguridad en el contexto de los procesos referidos arriba es un buen prisma para explicar porqué las políticas de seguridad pública recientes, sobre todo después de la alternancia en el gobierno federal, en lugar de contribuir a la reducción de la delincuencia pueden convertirse en un detonador de la inseguridad, factor que complica y acelera el final patológico del régimen, la desestructuración de la sociedad y el socavamiento de las instituciones estatales. En este caso como en otros acerca de los problemas sociales contemporáneos, el diseño de la solución puede añadir más complejidad al problema¹.

I. LA SOCIEDAD MEXICANA COMO UNA “SOCIEDAD DE LA DELINCUENCIA”

La sociedad mexicana ha experimentado formidables mutaciones que han complicado su integración institucional. La desorganización social fabricada por las políticas económicas y sociales cede lentamente su lugar a una nueva sociedad de baja solidaridad “desmodernizada” (Zermeño, 1996, 2005, 2009)².

La urbanización vertiginosa de las décadas recientes concentró a la mayoría de la población en zonas metropolitanas³. En estas

1 Dice Luhmann: “[...] Precisamente cuando se quiere configurar cada vez mejor el sistema se le expone a hacerse peor” (Luhmann, 1993: XVII).

2 A pesar de esta incapacidad de nuestras instituciones políticas y de nuestras legislaciones para construir arquitecturas que empoderen a lo social, en distintos espacios de nuestro territorio los mexicanos, en los últimos decenios, hemos sabido organizarnos en territorios medios, a veces más locales, a veces más regionales [...] con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las colectividades a que pertenecemos” (Zermeño, 2009: 175).

3 Entre 2005 y 2010 la población de los 402 municipios urbanos del país aumentó en casi 12 millones, mientras que la población de los restantes 2.039 municipios del país

aglomeraciones urbanas de dos niveles, la clausura de las viviendas y la representación del *otro* como peligroso (Barreira, 1993; Guerrien, 2006) dependen de los saldos migratorios, de las inversiones en seguridad pública, los intercambios de servicios y el uso de fondos metropolitanos.

En México, se puede dividir la “ciudad protegida” en dos grandes subconjuntos, puesto que cada uno de ellos está disperso y forma un archipiélago dentro del océano urbano metropolitano. El primero está constituido por espacios residenciales cerrados, protegidos por servicios de vigilancia privados y esencialmente por miembros de las clases superiores. El segundo está compuesto por toda una serie de espacios privados (escuelas, clubes de deporte y de recreo, servicios de salud) [...] también cerrados y esencialmente frecuentados por la misma población. La reunión de estos dos subconjuntos, todos ellos privados, forma un “México moderno”, socialmente homogéneo, con las características del “Primer Mundo” y perfectamente integrado a los circuitos globales. Este México moderno está en gran medida desconectado de la realidad reinante, típica de la urbanidad del mundo en vías de desarrollo, con mucha precariedad y pobreza [...] una creciente desconexión del espacio público y del resto de la población que, paradójicamente, parece haber aumentado la percepción de peligro [...]. Se trata aquí de un “círculo vicioso”, donde la percepción de la inseguridad lleva a un auto encierro físico y un auto aislamiento social que amplifican de vuelta la percepción de la amenaza [...]. En México, al igual que en todas las zonas metropolitanas latinoamericanas marcadas por fenómenos de fragmentación urbana, son los flujos migratorios intranacionales los que han alimentado la reciente explosión demográfica (Guerrien, 2006: 94, 109, 112).

La urbanización no regulada en México ha multiplicado las oportunidades para la delincuencia en la medida en que las ciudades y municipios principales de las zonas metropolitanas manifiestan la cara más dura de la desigualdad económica y social, la exclusión y el anonimato de los ciudadanos⁴.

En las ciudades de las zonas metropolitanas mexicanas, la necesidad del consumo construida mediáticamente como un *ethos* moderno

(predominantemente rurales) disminuyó en 3 millones. Es decir, prácticamente la totalidad del crecimiento del país ocurrió en los municipios urbanos [...] impulsado por una migración desde el campo” (Tarríba y Alarcón, 2011).

4 Las periferias urbanas, esos extraños limbos donde ciudades “*ruralizadas*” se transforman en campos “urbanizados” son unas grandes desconocidas para sus propios gobiernos [...] Si algunos de los habitantes de las áreas hiperdegradadas cometen el “crimen” de encontrarse en el camino del progreso, otros cometen el “error” de ejercer sus derechos democráticos (Davis, 2006: 67, 153).

es un incentivo para la decisión de algunos ciudadanos de auto construirse como delincuentes⁵.

En esas circunstancias, la delincuencia es una práctica *barroca*⁶ de modernidad realizada por algunos ciudadanos, recién llegados o en precarización. Los delincuentes son más o menos modernos, o desean serlo, al igual que algunos ciudadanos que son elegidos como víctimas.

Es posible que lo hayamos olvidado, pero los delincuentes son parte de nosotros. La sociedad mexicana produce delincuentes y los delincuentes producen –ilegalmente mediante la violencia– parte de la nueva sociedad mexicana. Los delincuentes mexicanos no son “los otros”, son parte de nosotros, pero ilegales, fabrican mediante la im-

5 El papel del consumo en las trayectorias delictivas es un tema recurrente en la sociología francesa contemporánea. Por ejemplo: “[...] En esta constelación [...] no hay ni conciencia de clase, ni solidaridad de grupo, ni destino común, sino *trayectorias e historias personales muy diferentes* [...]”. Los jóvenes, en particular, valoran la dimensión personal de su consumo [...] los signos aptos para distinguirlos de otros colegas [...]. Ahora, incluso los menos privilegiados *quieren tener acceso a los signos emblemáticos de la sociedad* [...] y dan muestras de aspiraciones y comportamientos individualistas, aunque sea obedeciendo a la moda [...] los jóvenes de los barrios periféricos de las grandes ciudades asimilan masivamente las normas y los valores consumistas [...] la vida precaria y la pobreza les impide participar plenamente en las actividades de consumo y las diversiones comerciales. De esta contradicción surge con fuerza un chorro de sentimientos de exclusión y de frustración, al mismo tiempo que comportamientos de tipo delictivo [...] Puesto que no conocen más que el fracaso escolar y la precariedad, los jóvenes de barrios “problemáticos” *se despreocupan del trabajo, tienden a justificar la pequeña delincuencia, el robo y los apañes, como recursos fáciles para obtener dinero y participar en los modos de vida dominantes*. ¿Por qué alienar su vida y su libertad con un trabajo que reporta tan poco? Despreciando la condición obrera y la cultura laboral, rechazando la política y el sindicalismo, los jóvenes “marginados” construyen su identidad alrededor del consumo de la pasta, de la pinta y el “trapicheo” [...] si las rebeldías juveniles son una de las consecuencias del fracaso de los movimientos sociales, también son fruto de un mundo social desestructurado y privatizado por influjo del consumo comercial [...] los jóvenes urbanos reivindican la delincuencia como una forma de vida normal en un universo percibido como una jungla” (Lipovetsky, 2007: 182,183,184; énfasis propio).

6 Este es un proceso de larga duración: “Lo barroco se desarrolló en América en medio de una vida cotidiana cuya legalidad efectiva implicaba una transgresión de la legalidad consagrada por las coronas ibéricas, una curiosa transgresión que, siendo radical, no pretendía una impugnación de la misma; lo hizo sobre la base de un mundo económico informal cuya informalidad aprovechaba la vigencia de la economía formal con sus límites estrechos [...]. Los indios ciudadanos, desarraigados de sus comunidades de origen, que habían llegado para trabajar en la construcción de templos, conventos, calles y mansiones y que se habían asentado en las ciudades como empleados, artesanos, criados y trabajadores no especializados, dejaron que los restos de su antiguo código emancipatorio que había quedado después de la conquista fuesen devorados por el código civilizatorio vencedor de los europeos” (Echeverría, 2010: 190).

punidad y el miedo la modernidad patológica que acompaña a la modernidad inacabada de nuestra sociedad.

Los delincuentes, parte de nuestra sociedad, fabrican la micro y macro delincuencia, la individuada o grupal, como un mecanismo de inclusión efímera. Los delincuentes son producidos mediante los mecanismos de las familias rotas, la precarización laboral, el abandono escolar, la desinstitucionalización de las policías y las instituciones de justicia y la gestión de la pobreza.

La delincuencia de la sociedad mexicana, un tipo de sociedad de la delincuencia contemporánea, es un mecanismo de distribución ilegal de la riqueza y solución ilegal de conflictos.

La delincuencia es, en efecto, un asunto policiaco; pero sobre todo es un tema social. La delincuencia es representada simbólicamente como miedo personal y preocupación pública. El sentimiento de inseguridad es el otro componente de la inseguridad⁷.

La democratización política no incluyente en México en contraparte democratizó el riesgo de la inseguridad pública⁸ ¿Cómo gobernarla? ¿Cómo implantar una gobernanza de la inseguridad mexicana? ¿Cómo gobernar la inseguridad cuando los decisores también son parte del problema? La respuesta a estas preguntas ha sido formulada en un país latinoamericano mediante el siguiente axioma: “[...] hay que debilitar la justificación moral o cultural de las violaciones a la ley y fortalecer el respaldo moral y cultural al cumplimiento de las obligaciones legales” (Mockus, 2010) pero, ¿qué significa esa lección colombiana para nosotros envueltos en la primera cresta de un ciclo que durará por lo menos una generación? Esa opción, bien puede decirse, representa para nosotros una “colombianización” deseable.

1.1 LA URBANIZACIÓN DE LOS DELITOS

La urbanización de la sociedad mexicana se ha concentrado en polos o aglomeraciones, las cuales son clasificadas como zonas metropolitanas.

7 Es innecesario deshacerse de la idea de los componentes subjetivos y objetivos de la inseguridad para trabajar el sentimiento de inseguridad, subjetivo, mediante el concepto de representaciones.

8 “La democracia recuperada no llenó las tremendas expectativas que existían. No fue capaz de proteger adecuadamente los derechos humanos, de superar la corrupción, de obligar a los políticos a dar más cuenta de sus actos, de construir mecanismos para favorecer la justa distribución de ingresos, riqueza y de oportunidades [...]. Mientras la democracia electoral no logre reducir las desigualdades crecientes, la pobreza y la delincuencia, con toda legitimidad cabe cuestionar su utilidad. Sin el sustento social de las políticas públicas impera la gobernabilidad. Definitivamente, la democracia es una empresa incompleta en América Latina” (Stevens, 1999: 79, 85).

La concentración de la población en las ciudades y municipios de las zonas metropolitanas produjo bolsas de delitos, las cuales pueden observarse, en sus polígonos, como un campo o archipiélago.

Las zonas metropolitanas del país concentran los veinte municipios más inseguros, los narco municipios y la mayoría de los 314 municipios inseguros denominados gubernamentalmente como “zonas de impunidad”.

No hay evidencias empíricas de las alertas mediáticas que advierten que tres cuartas partes de los municipios del país son controlados por el narcotráfico⁹.

Las bolsas de delitos no son estáticas, tienen una dinámica que depende de la flexibilización de la delincuencia aunque las bolsas están ancladas a esas zonas, la delincuencia es plástica y depende entre otras cosas de los operativos militares y policíacos o bien de los enfrentamientos como en el caso de la disputa de plazas.

[...] las presuntas causas de la criminalidad, como los individuos o grupos que cometen los delitos, carecen de respeto por las fronteras político-administrativas de los municipios. Asimismo, el objeto de atención es un fenómeno de destacada flexibilidad, capaz de reinventar sus manifestaciones justo al momento en que las autoridades creen que ya han diseñado las políticas públicas óptimas para enfrentar el problema. A diferencia de otros problemas sociales, el crimen presenta un comportamiento muy variable en cuanto a sus expresiones y evoluciona según se desarrollan y refinan las técnicas para combatirlo (Rowland, 2007: 342).

La delincuencia se urbaniza, pero eso no significa que el delito no sea preocupante en el campo. Quizá en los próximos años estemos en condiciones de conocer la cadena de valor que une a los delitos cometidos en el campo con los delitos urbanos. Ahora sólo sabemos, para el caso del narcotráfico en algunas regiones del país que los narcos utilizan los programas oficiales para financiar sus actividades empresariales ilegales (Maldonado, 2010).

1.2 LAS CAUSAS DE LA INSEGURIDAD EN LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS

La dinámica del campo delictivo, o el archipiélago de la inseguridad, tiene sus reglas. La delincuencia y el sentimiento de inseguridad,

9 Entre 50 y 60% de los gobiernos municipales en México han sido “capturados o *feudalizados*” por el narcotráfico; las mafias mexicanas operan en 38 naciones, y como país, México se ubica en el sexto lugar con más delincuencia organizada en el mundo, afirmó Edgardo Buscaglia, asesor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ver: García Castilla, Gustavo 2008 “El narco ha *feudalizado* 60% de los municipios, alerta ONU” *La Jornada*, 26 de junio.

como las mismas comunicaciones delictivas virtuales, están ancladas a territorios en los cuales radican sus causas.

Las causas sobredeterminantes de la delincuencia varían de municipio a municipio y se retroalimentan, pero a pesar de su volatilidad, es posible reconstruir el patrón del juego de los delitos. Las encuestas de inseguridad y victimización, imprescindibles herramientas para el análisis delictivo, los análisis parciales acerca de las variaciones de tasas de homicidio, son útiles para observar la dinámica de la inseguridad mexicana; sin embargo, describen pero no explican, o en el peor de los casos explican mal. La explicación causal de la inseguridad con el propósito de su gobernanza, sólo puede construirse mediante un análisis de correlación de variables determinantes y la observación del efecto sobredeterminante de alguna de ellas¹⁰.

[...] se puede decir que el desempleo, en principio, la experiencia de una condición social desfavorable favorece la delincuencia [...] la escolaridad de los jóvenes cuenta mucho para comprender sus delitos [...] la frustración escolar es importante en la motivación de la delincuencia (Roché, 2001: 99, 125).

En todos los casos, el medio socioeconómico de los niños no es una variable más importante que la calidad de las relaciones entre los padres y los hijos o las compañías escolares [...] los malos resultados escolares son puestos como una anticipación de las dificultades de inclusión (Roché, 1998: XVI, XVII).

Las causas potenciales no faltan, cultura delictiva de ciertos medios, frustraciones generadas por la sociedad de consumo, oportunidades de los individuos para calcular beneficios [...] pero en los hechos, las hipótesis son raramente probadas, y muy a menudo, la respuesta se encuentra predefinida en los aprioris ideológicos. Es cierto, entonces que los análisis multicausales deben ser desarrollados. Debe recordarse con énfasis, antes de las simplificaciones militantes, mediáticas o políticas: las causas de la delincuencia son plurales e interactúan las unas con las otras (Roché, 2003).

10 “Estudios disponibles permiten constatar cómo algunos componentes del proceso de deterioro social inciden en el incremento de la criminalidad y la violencia. La falta de empleo y las oportunidades de educación, la carencia de controles sociales, una débil estructura familiar, la exclusión social y los altos niveles de pobreza e indigencia –estimadas en 37,5% en 2007 en América Latina [...] son factores claves que contribuyen a los altos niveles de criminalidad y violencia en la región” (Vandersheuren *et al.*, 2009: 18).

En México hay muy pocos índices de inseguridad para medir la frecuencia de las correlaciones entre variables¹¹. La inseguridad es observada mediáticamente para la acumulación de ganancias editoriales o simbólicas, en cuando producen prestigio, pero no es observada en sus matrices.

El diseño de un índice de inseguridad puede construirse a partir de las frecuencias observables en los estudios internacionales sobre el tema, pero también tomando en cuenta las regularidades empíricas observadas en terreno en algunos municipios inseguros de la república mexicana.

La literatura académica insiste en la correlación entre delito, la calidad de la relación con los padres, el abandono escolar, el desempleo o empleo precario, y baja inversión en seguridad y justicia (Roché, 1998; Vandersheuren *et al.*, 2009).

Las evidencias empíricas de algunos estudios sobre las ciudades latinoamericanas¹² (Portes *et al.*, 2008; Davis, 2006; Iracheta Cenecorta, 2009), nos permiten traducir operacionalmente esas correlaciones a un índice de inseguridad integrado por las siguientes variables, tasa delictiva, saldo migratorio, grado de urbanización, tasa de violencia familiar, tasa de abandono escolar, tasa de desempleo, tasa de inversión pública en seguridad.

1.3 LA DELINCUENCIA INDIVIDUADA Y LA DELINCUENCIA DESORGANIZADA

Las tendencias observables de los patrones del juego de la inseguridad mexicana estructuran las prácticas delictivas de los delincuentes individuados y organizados.

11 En México, el Centro para la Investigación y el Desarrollo (CIDAC, 2009) es de los pocos grupos de trabajo académico que ha diseñado un índice de incidencia delictiva y violencia basado en los delitos de alto impacto, por ejemplo, homicidios, ejecuciones, robo de autos y el resto de los delitos, pero no se ha propuesto el análisis multifactorial del delito; asimismo, México Evalúa ha diseñado un instrumento de evaluación del desempeño institucional de las policías y visibilidad de las víctimas (ME, 2001). Para el caso europeo, es útil el texto “¿Cómo medir la delincuencia?” (Aebi, 2006).

12 “Sabemos que en casi todas las ciudades ha crecido la percepción y sensación de inseguridad. Ha habido debates y movilizaciones vinculados a reclamos de seguridad, que en algunos casos se tradujo en pedido de mano dura, de tolerancia cero [...] estos reclamos tienden a estereotipar a los delincuentes [...]. Detrás del incremento de la delincuencia en varias ciudades hay acciones racionales de personas pobres y excluidas. Se trata de entender el fenómeno buscando comprender esa lógica de agentes expulsados de la trama social o que no logren insertarse en ella y que, *a falta de opciones, encuentran en el delito una actividad que permite adquirir ingresos, tanto como en el trabajo*” (Portes, 2008: 7).

Los delincuentes individuados no son egoístas en el sentido sociológico clásico, tienen una trayectoria delictiva particular que depende de otras trayectorias sociales exitosas, sobre todo de las trayectorias de reincidencia. La individuación de los delincuentes implica una diferenciación funcional de su inclusión en mercados delictivos locales o *glocales*, micros y macros¹³.

El delincuente egoísta es una mitología aun no descubierta por los mitólogos gubernamentales; pero los delincuentes, aislados o dispersos, no son tan organizados como nos los representan las clasificaciones económicas de cárteles. La organización gerencial o paramilitar de los clanes de la delincuencia organizada mexicana es sin duda moderna, racional, basada en el cálculo, pero no tan organizada como la publicitan los militares y policías desde el prisma de la lógica amigo/enemigo. La desestructuración de los clanes del narcotráfico, obligada por la captura de sus gerentes o bien por la misma flexibilización organizacional que han experimentado, es una estrategia de ampliación de los mercados delictivos y una respuesta delictiva a la lucha antidrogas.

El campo de la delincuencia organizada es en su extensión invisible, por su alto impacto, muy fotogénico para los medios. En él los delincuentes mexicanos se disputan el monopolio de la impunidad en el campo delictivo. Las estrategias individuadas o de clan que despliegan representan la inversión de sus tasas de impunidad.

El campo delictivo en México es intersistémico, los delincuentes individuados y organizados sólo operan según las reglas *glocales* del campo, pero sus estrategias son débiles sin las prácticas ilegales que proceden del sistema económico, como el “lavado” de dinero a escala simple o ampliada en casas de empeño o en las matrices localizadas de la banca internacional; asimismo, son débiles sin el consumo de los productos modernos de empresas locales, distintivos de la modernidad urbana, o bien sin el intercambio político de influencias u omisiones con una galería de sujetos sociales inciviles integrantes de la sociedad incivil fabricada por la acción colectiva ilegal de algunos, familiares, comerciantes, empresarios, políticos, sacerdotes, militares, periodistas.

La criminalidad parece haber avanzado sobre territorios inimaginables, aunque ha sido la criminalidad no convencional y la articulada a redes la que ha sido mayormente exitosa y el éxito de ésta indudablemente se debe a su conformación como criminalidad económica (Tenorio Tagle, 2003: 121).

13 Ver: Orellana Moyao, Alfredo s/f “Micro y macrodelincuencia. I-II” en *Este país*, N° 236-237.

La acción ilegal concertada que facilita la delincuencia individual y la grupal supone una red densa de complicidades que distribuyen las ganancias de las operaciones ilegales en diferentes estratos sociales. Las trayectorias delictivas exitosas constituyen una densificación de la ilegalidad que es estetizada por el mercado. En tales circunstancias, en México, la estética delictiva es la radicalización de la competencia del libre mercado: el delincuente exitoso ostenta su superioridad y es glorificado en la música popular, el arte, las leyendas, el rotismo, esa debilidad por la ilegalidad que algunos mexicanos experimentan con fascinación, es algo así como la emergencia del arquetipo del bandido “bueno” de los siglos pasados.

II. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO UN MECANISMO DE INCLUSIÓN COLATERAL

El discurso del gobierno federal y los medios nacionales con frecuencia reducen la delincuencia al narcotráfico.

Esa focalización de la respuesta gubernamental en el narcotráfico expresa no sólo que el diagnóstico de las causas de la inseguridad es limitado; también manifiesta que el gobierno federal no imagina ni construye la arquitectura de la transversalidad de las políticas públicas (Ramos *et al.*, 2011) que pueden coadyuvar a la prevención social y situacional del delito, porque no asume que el “paciente enfermo de cáncer” que pretende curar mediante terapia intensiva presenta metástasis.

Quando llegué a la presidencia, su alcance era ya insostenible. Llegué al quirófano sabiendo que el paciente tenía una dolencia muy grave; pero al abrirlo nos dimos cuenta de que estaba invadido por muchas partes, había que sanarlo a como diera lugar¹⁴

En estas circunstancias, una caracterización de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad como componentes de la inseguridad mexicana obliga al análisis sustantivo del reduccionismo gubernamental. La metáfora quirúrgica, a veces acompañada de otra figura higienista como la limpieza, que habla de los esfuerzos por “limpiar” el país, revela que no hay una explicación rigurosa del narcotráfico, ni atisbo de lo que representa en la sociedad mexicana.

Es necesario decirlo, el narcotráfico no es sólo asunto de gerentes ilegales o capos, sino un problema socioeconómico. La economía ilegal del narcotráfico es el otro libre comercio y de forma

14 Entrevista de Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de México a El País, 15 de junio de 2008.

análoga del legal, su núcleo son las ganancias. La lucha contra el narcotráfico tiene un soporte menos epidemiológico que financiero, en la medida en que todas las estrategias que en torno de él y dentro de él se utilizan, –filtraciones a la policía, infiltraciones, operaciones encubiertas, extradiciones– se orientan al control de las ganancias y al monopolio del dinero adquirido ilegalmente al que metafóricamente se le llama “sucio”.

En efecto, el narcotráfico, como la delincuencia organizada ampliada por la lucha global y regional antidrogas, genera ganancias y para ello, requieren del *subfactoriaje* de sicarios, servicios contables, *publirrelaciones*, informantes y el recurso de la no acción de algunos policías, militares y jueces, quienes obtienen parte del plusvalor y las ganancias ilegales. Sin embargo, hasta ahora, los narcotraficantes mexicanos no se han propuesto sustituir a la clase política ni incursionar en la política para dirigir el país, sólo buscan socios.

Los socios integrantes de diferentes partidos e iglesias, desarrollan sus propias estrategias individuadas u organizadas para extraer ganancias del narcotráfico, las cuales pueden sintetizarse en una tipología de interacciones y contactos entre narcotráfico y políticos: a) corrupción contenida con bajo control central; b) control sistémico centralizado formal; c) nexos sistémico centralizados informales; y d) nexos fragmentados y competitivos (Bayley y Godson, 2000). En México transitamos del control sistémico centralizado al descontrol de nexos competitivos. De la misma manera que las fronteras entre la economía legal e ilegal mexicana son difusas y porosas, las fronteras entre la ilegalidad de la política y la economía ilegal mexicana no son explicables mediante la contundente figura de la narco política.

Las interacciones entre narcotraficantes y políticos no dominan las reglas del juego político de la sociedad mexicana, aunque existen vasos comunicantes entre estos campos sociales. La metáfora recurrente de la “*narcoinsurgencia*”, como tantas otras creadas por los funcionarios estadounidenses, por ejemplo, “Estado fallido”, es una figura retórica que no explica la estrategias de realización de las ganancias del narcotráfico (Villalobos, 2011; Benítez, 2011). Esa retórica es útil, por supuesto, para prolongar una estrategia binacional de lucha antidrogas que nos obliga a los mexicanos a pagar los principales costos, pero que mistifica el proyecto económico social de la delincuencia organizada.

En México no hay *narcoinsurgencia*, sino un conflicto generado por grupos criminales movidos por una agenda estrictamente económica [...] se trata de grupos claramente criminales sin agenda política, sin demandas hacia el Estado y sin agravios históricos que los hayan mo-

tivado. No se puede, por ejemplo, hablar de una guerra civil o de una insurgencia. Independientemente de que la existencia del crimen organizado se pueda vincular con la debilidad del Estado y con la pobreza de algunas regiones del país, en definitiva, la motivación central y única de los grupos criminales es la codicia y el enriquecimiento ilícito (Villalobos, 2011: 10).

Pocos en México están de acuerdo en definir la situación como fuera de control por el gobierno, o en considerar que se ha instalado una insurgencia criminal con capacidad de fuego e influencia política para moldear la situación según sus designios (Benítez, 2011: 41).

De allí que el narcotráfico sea una revuelta patológica basada en la competitividad salvaje o en la barbarie, nuestro holocausto, que posibilita la integración efímera a la vida social moderna urbana de quienes sobreviven a las disputas internas de los clanes y las tribus de la economía ilegal.

¿Quién se atreverá a llevar hasta sus últimas consecuencias la reflexión de que los desertores militares —40.391 en el actual sexenio— reclutados básicamente en el entorno rural, ahora agentes de otra posición, en el narcotráfico, enfrentan a otros rurales recién contratados para suplirlos?¹⁵ ¿Quién se atreverá a sugerir algo más que la lucha antidrogas generó más violencia al grado de producir el riesgo de convertir la guerra contra las drogas en una guerra contra la sociedad, musitando, discreto, que el Estado mexicano ha financiado —en parte por un efecto perverso o indeseable— la capacitación de los sicarios de la economía ilegal?

III. LA DISPERSIÓN DE LAS REFORMAS Y LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA SEGURIDAD

La integración de la sociedad mexicana basada en la militarización de las policías como un piso de la democratización electoral se ha complicado con la *policialización* de los militares¹⁶, el bajo impacto de la reforma de la justicia penal y la nueva Ley de Seguridad Nacional¹⁷.

La respuesta gubernamental a los activistas por la paz y los derechos humanos que se oponen a la militarización de la seguridad pública ha sido que en los tiempos actuales de la sociedad mexicana

15 Ver: Jiménez, Benito 2011 “Recluta Ejército a campesinos” en *Reforma*, 16 de agosto.

16 Entiendo aquí por “*policialización*” la función de policía asumida por los militares en México y América Latina.

17 “México sí padece, y así ha sido durante décadas, de la ausencia de un estado de Derecho, de la venalidad extrema de la policía y las autoridades locales, y de una violencia indiscriminada originada en el negocio del narco (Castañeda, 2011).

no se puede esperar implantar una política para comenzar otra. De tal forma, el gobierno federal sostiene que la reforma política no era sustentable sin una Ley de Seguridad Nacional que legalizara la *policialización* de los militares y la declaración de estados de excepción en casos de amenazas a la seguridad interna, sin la reforma silenciosa del Ejército, sin la reforma policial ni la construcción de un sistema de seguridad pública, sin la reforma constitucional penal basada en los juicios orales, es decir, la reforma de los principales mecanismos del ejercicio del monopolio de la violencia física legítima del estado mexicano en el final de régimen¹⁸.

No voy a entrar más en este tema de si guerra o no. En fin. Este esfuerzo, esta lucha que yo llamo por la seguridad. Le digo: Sí [...] entré sin que hubiera reforma política y sin haber reformado las instituciones, porque pienso que tienen que hacerse al mismo tiempo.

[...] Sabe qué, yo no puedo decirle a la gente: Espérenme tantito, voy a hacer primero una reforma política y a reformar a las instituciones. Tengo que actuar con lo que tengo. Y estoy seguro que usted hubiera hecho exactamente lo mismo que yo.

¿Sabe qué?, si estuviera en la posibilidad de evitar un crimen y no tuviera más que piedras en la mano. Lo haría con las piedras, esperando que, por lo menos, tuviera un momento el aliento para hacerlo [...] Pero así hay que hacer las cosas en un México que está dolido. Hay que hacerlo con lo que tenemos. Que no es poco lo que tenemos [...] ¿Y qué voy a hacer? ¿Simplemente me voy a esperar a que ese estado reforme las instituciones, haga una reforma política? No. Yo tengo que actuar, porque sé que hay gente que la están secuestrando, la están extorsionando y la están matando.

Y eso es lo que hice, don Javier. Pudo ser un error, probablemente. Yo creo que no. En conciencia ética, yo no podía hacer lo que otros: esperar a que algún día cambiaran las cosas, darme esta magnífica coartada de decir: dado que las instituciones están podridas. Yo no fui, con el Ejército Mexicano, a un país extranjero a buscar el petróleo de otros¹⁹.

Las reformas han sido aprobadas, aunque no en sus formulaciones iniciales. La Ley de Seguridad Nacional se aprobó en lo general²⁰, al mis-

18 "El monopolio de la violencia legítima consiste de dos submonopolios. Por un lado, lo que dice la ley (contra aquellos que quieren hacer su propia ley) y por otro, el de la aplicación de la ley, por la fuerza si es necesario, y ese es el rol de la policía" (Roché, 1998: 158).

19 Diario Milenio. "Calderón a Sicilia: contra el crimen hasta con piedras, 24 de junio de 2011.

20 Ver: Brito, Omar 2011 "Segob se congratula por aprobación de Ley de Seguridad Nacional" en *Milenio*, 2 de agosto.

mo tiempo que la Suprema Corte de Justicia estableció el acotamiento al fuero de los militares en tareas de seguridad pública, de tal forma que puedan ser juzgados en tribunales civiles²¹ y asimismo aprobó que todo juez debe dictar sentencia con base en los acuerdos internacionales firmados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos²².

La reforma policial no ha logrado homologar los procedimientos de inteligencia y operativos, a pesar del incremento formidable de los recursos públicos invertidos²³, no ha logrado la certificación de las policías federales y preventivos, no ha avanzado sustantivamente en la integración de mando único que inicialmente implicaba la desaparición de las policías municipales no certificadas, no ha avanzado sustantivamente en la reforma constitucional que le confiere facultades de investigación y testificación en juicios orales a las policías preventivas y a los jueces locales en el caso del narcomenudeo²⁴.

Por si la complejidad no fuera alta, la reforma política trunca y asegurada no podrá implantarse en su mayoría, hasta después de las elecciones presidenciales de 2012. La Cámara de Diputados aprobó sólo parcialmente la minuta del Senado y pospuso la aprobación de la reelección de legisladores y alcaldes, el veto del presidente al presupuesto de egresos, mientras que enfatizó que las reformas no podrán aplicarse en las elecciones presidenciales próximas, en la medida en que no fueron aprobadas antes del 30 de junio del presente año²⁵.

III.1 LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DEFICITARIO

La reconstrucción del monopolio de la fuerza física legítima ha posibilitado un débil sistema nacional de seguridad pública (SNSP) que no es más complejo que el entorno de la inseguridad.

21 Ver: Fuentes, Víctor 2011 "Restringe Corte fuero militar" en *Reforma*, 12 de julio.

22 Ver: Fuentes, Víctor 2011 "Cierra Corte por Caso Radilla" en *Reforma*, 14 de julio.

23 "El presupuesto destinado al Programa Nacional de Seguridad Pública ha crecido constantemente. En 2007 le fueron asignados 24,8 mil millones de pesos, 52% más con respecto al año anterior. Desde entonces se observó un incremento promedio anual de casi 17%, con lo cual para 2010 dicho presupuesto llegó a 43,9 millones de pesos" (Uribares, 2011).

24 "En la actualidad, el nuevo sistema penal se ha comenzado a instrumentar en una tercera parte de los estados: Chihuahua y Oaxaca (2007); Zacatecas (2008); estado de México, Morelos y Durango (2009) y Baja California (2010). Recientemente se ha aprobado una legislación que instrumenta el Sistema de Justicia penal Acusatorio y Adversarial (SAA) en los estados de Hidalgo, Guanajuato, Nuevo León y Puebla. En el Congreso de la Unión se discute actualmente la legislación penal y procesal que instrumentaría la reforma en el ámbito federal" (Zepeda Lecuona, 2011).

25 Ver: Simonet Carole y Strop Armendo 2011 "Avanza reforma sin reelección de legisladores" en *Reforma*, 14 de septiembre.

En 1995 se creó el SNSP [...] sin embargo, el SNSP *funcionó más como un mecanismo de distribución de recursos presupuestales para la seguridad pública, y muy limitadamente como instancia de coordinación efectiva* [...]. En otras palabras, independientemente de lo que establecía el marco legal, se continuó combatiendo a la delincuencia sin una coordinación efectiva y con corporaciones policiales en constante deterioro. Por ello, las bases del SNSP fueron objeto de profunda transformación mediante la reforma constitucional de 2008 (García, Luna, 2011: 37; énfasis propio).

Los tiempos actuales, no han sido los mejores para la coronación de un nuevo conjunto de mecanismos del monopolio de la violencia física legítima del Estado mexicano. El gobierno ha logrado las reformas básicas de esta agenda pública, pero pasarán muchos años para institucionalizarlas. El proceso puede describirse como el intento de cambiarle turbinas al aeroplano en pleno vuelo, o bien mediante la idea de no sistema: la suma de las partes no es más que el todo.

La desertión de militares continúa²⁶, las policías federales están más filtradas por la delincuencia organizada que las municipales²⁷, a pesar de la publicidad en contra de las segundas, los gobiernos estatales y municipales utilizan los recursos de seguridad pública o en el otro extremo los subejercent; la cooperación *interagencial* es casi nula entre policías, militares y marinos; la privatización desregulada de las policías privadas aumenta; el delito común crece aún más que los delitos de alto impacto, particularmente aquellos que generan violencia, como el homicidio, el robo con violencia y el narcotráfico mismo.

Los ciudadanos hemos tenido que pagar el costo de la lucha antidrogas y los efectos de la militarización de las policías y la *policia-lización* de los militares, ante la protesta suave de los empresarios y las demandas duras de los ciudadanos pacifistas que buscan detener las

26 “En lo que va de la actual Administración, la Secretaría de la Defensa Nacional reporta un promedio diario de 24 soldados que abandonan sus filas, puestos que son ocupados, en su mayoría, por habitantes de las zonas marginadas del país, reconoció el general de Brigada Sergio García Vera, subdirector general de personal de la Sedena [...]. Reveló que en lo que va del sexenio su oficina reporta un reclutamiento de 80.808 elementos (hasta el 20 de junio), en su mayoría soldados, el rango con menos jerarquía en el Ejército. En ese periodo, dijo, se han registrado 40.391 desertiones” (Jiménez, Benito 2011 “Recluta Ejército a campesinos” en *Reforma*, 3 de julio).

27 “A pesar de que las autoridades federales han acusado a las policías municipales de ser las corporaciones más infiltradas por el narcotráfico, son los agentes federales quienes más han sido consignados por la SIEDO por tener presuntos vínculos con el crimen organizado. En lo que va de la actual administración, 691 elementos de todos los niveles han sido puestos a disposición de los jueces. De ellos, 319 son federales [...]; 238 municipales y [...] 154 estatales” (Herrera, Rolando 2011 “Infiltra el narco más a federales” en *Reforma*, 10 de agosto).

reformas por algunos daños irreparables que produce y el riesgo de bloqueo del ejercicio de las libertades civiles y políticas.

III.2 LA COLONIZACIÓN DE LAS REFORMAS

La segunda alternancia panista (2006-2012) puso en el centro de la agenda pública, el problema de la inseguridad, y la seguridad pública. La inseguridad es el núcleo del debate público en México, por encima de las bajas inversiones, el desempleo, la migración y la deuda. Pese a todo, a contrapelo de la mínima y lenta dinámica de la descentralización de la política social, el gobierno federal insiste en una centralización inoperante de la seguridad pública.

En efecto, la descentralización mexicana no ha fortalecido la capacidad financiera de los municipios, a los cuales sólo asignan el 4% del presupuesto (Cabrero Mendoza, 2007). En el caso del acceso al presupuesto asignado a la seguridad pública, los municipios están atrapados en la lógica de la lealtad a los gobernadores y los avances en programas federales, porque el congreso federal etiquetaba las aportaciones de seguridad pública para los estados y sólo recientemente ha aprobado etiquetarlas directamente a los municipios. El Congreso aprobó para 2008 el etiquetamiento directo de 20% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad pública²⁸.

La alta centralización es un elemento fundamental para explicar los límites y alcances del diseño e instrumentación de las políticas de seguridad pública en México. El gobierno federal controla sólo el 7% de las policías, pero controla el ejercicio presupuestal de las policías estatales y municipales (García Luna, 2006).

En estas circunstancias, el gobierno federal ha creado los requisitos estructurales de un modelo policiaco orientado a una policía nacional y a un Código Penal único, pero no ha logrado avanzar significativamente en su construcción debido a los gobiernos divididos que complican los consensos sobre el mando único y las facultades de investigación asignadas a las policías preventivas, al bajo impacto de los ejercicios del presupuesto asignado a los subejercicios presupuestales de los estados.

Las exigencias de algunos analistas para instituir una Policía Nacional son oportunas, pero no han comprendido que la alta centralización policiaca socava sus propias iniciativas en la medida en que una policía nacional no puede construirse por decreto y requiere un modelo descentralizado que el gobierno federal, en el escenario de gobiernos divididos, no quiere conceder.

28 Ver: *Reforma* 2007 "Ganan municipios presupuesto para seguridad", 15 de noviembre.

Los dos grandes instrumentos de la política de reinversión del monopolio de la seguridad física legítima del gobierno federal en el campo de la seguridad pública son la reforma policiaca y la reforma penal.

La reforma policiaca experimenta una nueva fase de implantación en condiciones más complicadas debido al incremento de la violencia producida por el narcotráfico. La reforma de la justicia penal ha sido aprobada parcialmente en las cámaras federales y en los congresos locales. Es una reforma clave en marcha que establece funciones de investigación de la policía preventiva. Esas reformas legales e institucionales se comprenden mejor en un esquema más amplio que tiene su matriz en el ASPAN y en la Iniciativa Mérida, inicialmente llamada Plan México.

En esa lógica, Andrew Selee, Director del Instituto México del Woodrow Wilson International Center, sostiene: “El gobierno mexicano tiene que transparentar el sistema judicial, profesionalizar a la policía en todos los niveles de gobierno y establecer un sistema adecuado de rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas para asegurar el éxito de la Iniciativa Mérida”²⁹.

Respecto de este último punto, la Iniciativa Mérida implica una alta inversión en infraestructura, armamento capacitación y asistencia técnica, pero no incluye presencia militar estadounidense en territorio mexicano, como en el caso colombiano. La iniciativa Mérida fue en principio rechazada por el ex procurador Eduardo Medina Mora, bajo argumento de la hipocresía norteamericana en el combate a las drogas, pero ahora, la Procuraduría General de la República (PGR) es la institución que junto con el Ejército, concentra la mayor parte del paquete de ayuda³⁰.

Esta política binacional ha sido presentada por otros analistas como virtuosa, a pesar de las asimetrías existentes entre los países que la impulsan. Dicen que la Iniciativa Mérida representa “la voluntad política de integrar la dimensión internacional al combate de la delincuencia organizada” (Rico, 2008).

29 Ver: Zermeño Núñez, Jessica 2008 “El futuro del Plan México” en *Reforma*, 10 de agosto.

30 Dice el artículo: “La Procuraduría General de la República (PGR) es la dependencia que concentrará más programas del plan de ayuda a México contra el narcotráfico [...] la PGR manejaría más de 20 programas con un valor de 105 millones de dólares de los 500 millones que el presidente George W. Bush busca otorgar a México para el año fiscal 2008. El llamado ‘Plan México’ permitiría a la PGR realizar cambios esenciales como agilizar sus procesos jurídicos internos con la adquisición del software y equipo conocido como ‘Constanza IT’, que se ubica con valor de 28 millones de dólares” (*Reforma*, 25 de octubre de 2007).

Por el lado contrario, la Iniciativa Mérida ha sido rechazada por algunas organizaciones internacionales, bajo argumento de una violación de la soberanía y con una idea precisa de que en el caso colombiano no contribuyó a la reducción de la delincuencia organizada, tanto como a la contrainsurgencia. Por ejemplo, Human Rights Watch (HRW) pidió al Congreso estadounidense condicionara el apoyo a los avances en el respeto de los derechos humanos³¹.

III.3 LA REFORMA DE LA POLICÍA

La reforma de la policía ha avanzado lentamente. Se institucionalizó sin un plan anticipado con el Acuerdo Nacional de Seguridad Pública (ANSP) suscrito por diversos agentes institucionales y civiles el 28 de agosto de 2008, después de la aprobación del Plan México, el cual se acordó como un paquete de ayuda estadounidense al gobierno mexicano.

Respecto de lo anterior, Felipe Calderón sostuvo: “También echamos a andar un nuevo modelo de policía que permitirá, mediante rigurosos mecanismos de control de confianza, capacitación, profesionalización y supervisión ciudadana, depurar y fortalecer los cuerpos policíacos en el país comenzando por los federales”³².

El ANSP, que establece algunos mecanismos de contraloría social de la implantación del modelo, tuvo como antecedentes la intervención de la CNDH, la cual solicitó este acuerdo nacional en medio de su controversia con HRW que la acusaba de no cumplir cabalmente sus funciones; asimismo, fue antecedido por la programación de una segunda megamarcha impulsada por la organización civil México unido contra la delincuencia, convocada para el 30 de agosto de 2008 (CNDH, 2008).

En esos días, la CNDH llamó aun Pacto de Estado en Seguridad Pública³³. El presidente y el secretario de Gobernación pidieron al secretario del SNSP convocara a la XXIII reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública y lograron un acuerdo que confirmara la Estrategia Nacional contra la Delincuencia, la cual centraliza aún más la el mando en la SSPF y la PGR, con la participación del Ejército, y además, institucionaliza la demanda de las organizaciones civiles de lucha efectiva contra la delincuencia, en particular, la del Instituto Ciudadano de Prevención del Delito.

Las principales innovaciones de los tres niveles de gobierno y organizaciones civiles en el ANSP han sido: 1) la aprobación de un

31 *Reforma* 2007 “Pide HRW a EU condicionar Plan México”, 24 de octubre.

32 *El Universal* 2007 “Discurso de Felipe Calderón”, 1° de diciembre.

33 CNDH 2008 “Comunicado 128-2”, 10 de agosto.

observatorio ciudadano de la inseguridad; 2) el etiquetamiento de recursos para los municipios, sin que estos puedan hacer transferencias de otras partidas presupuestales del ayuntamiento; 3) la nueva Ley del SNSP para un modelo policial único; 4) la depuración policiaca; 5) los indicadores de desempeño; 6) la ley de secuestro; 7) los nuevos juzgados federales y la regulación del acceso y registro de los teléfonos celulares³⁴. La mayor parte de estos acuerdos intersectoriales son las líneas institucionales de la estrategia implantada desde el primer año del sexenio.

Un año después, en 2009, las organizaciones impulsoras del pacto reprochaban a los tres niveles de gobierno haber avanzado muy poco en la implantación de los acuerdos. En general, éstos son una sistematización de las propuestas del presidente y el secretario de Seguridad Pública y fuera de ellas, todo lo demás es una reproducción de la Estrategia Nacional anunciada en el Plan Nacional de Seguridad Pública.

En estas circunstancias, el campo de la seguridad pública se complica. El gobierno con baja capacidad de reforma, pero con una propuesta de modelo policial y presupuesto, es presionado a implantar su propio plan por los líderes más visibles de las organizaciones civiles quienes convocan a una segunda megamarcha y a su vez no observan que sus demandas están incluidas en los planes gubernamentales y creen haber logrado mucho y exigen que se haga en corto plazo, aunque la temporalidad de la policía no sea el tiempo de la protesta.

Es un espiral público de demandas y respuestas. El gobierno federal institucionaliza esa iniciativa, acepta la influencia, reconoce su espontaneidad y falta de voluntad gerencial, pero vuelve de nuevo a centralizarlo todo como para que no se reforme nada, el típico caso de *gatopardismo* tardío en tiempos de la transparencia.

El pacto ha representado la institucionalización de las propuestas de las organizaciones más visibles de la sociedad civil y la réplica de la centralización mediante el viejo procedimiento del federalismo, el cual obliga a los gobiernos estatales y municipales a replicar a escala estadual y municipal las decisiones del gobierno federal.

III.4 LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL

Ahora bien, el diseño, cabildeo e implantación de la reforma de la justicia penal ha sido menos complejo, pero ha corrido la misma suerte. Esta reforma ha sido catapultada con logros asimétricos, mediante el financiamiento de organismos financieros internacionales, fundacio-

34 *Reforma* 2008 "Repiten pacto nacional", 21 de agosto.

nes estadounidenses y consejeros de ministros ingleses³⁵. En los años recientes los organismos y fundaciones estadounidenses han estimulado, asimismo, la reforma del poder judicial mediante cursos de actualización y el impulso de un amplio debate nacional acerca de las deficiencias del sistema de justicia en el caso de los procesos mercantiles.

La baja calidad de los procesos en torno a casos comerciales y fiscales es una preocupación de los socios comerciales del país, de la misma forma que la seguridad de las inversiones extranjeras es una prioridad para el gobierno federal en el marco de su integración económica regional y el multilateralismo comercial con sus socios de otros continentes.

La reforma de la justicia penal se ha producido en dos ejes. En el eje de la protección de garantías, se aprobaron los juicios orales, la facultad de investigación de las policías preventivas, la presunción de inocencia y se acotó el uso de la prisión preventiva; asimismo, en el eje del combate a la delincuencia organizada, mediante el cual se incorpora el concepto de ésta al texto constitucional, se aprobó el arraigo de delincuentes organizados hasta cuarenta días y la extinción de dominio de las propiedades confiscadas a estos.

La propuesta inicial de reforma de la justicia penal contemplaba una modificación de la ley del SNSP para aprobar los cateos domiciliarios sin orden de juez, pero este tema de controversia fue eliminado del documento final para la aprobación de la iniciativa presidencial. La aprobación de la reforma judicial ha sido un acontecimiento pero aún debe concretarse en ocho años y dependerá de la aprobación de leyes secundarias federales, de la inversión para la creación de infraestructura física en salas para los juicios y de la capacitación de jueces y la modificación de la enseñanza del Derecho Penal en las Universidades.

35 *Reforma* 2007 "Entrevista a Daniel Brennan. Plantean a partidos anteponer oralidad", 23 de agosto. Dice: "Lord Daniel Brennan, miembro del Consejo de la Reina de Inglaterra y asesor de la Comisión para la Construcción de Acuerdos (CENCA) para la Reforma del Estado en México, pidió ayer a los políticos que antepongan la reforma judicial a la reforma del Estado, y que tomen como eje de la reforma judicial la introducción de los juicios orales en el País". También dice: "Todos somos abogados y jueces del Reino Unido y hemos recurrido a la pericia de nuestra Policía y de otros campos profesionales para desarrollar la tarea con la que hemos tenido el privilegio de hacer una aportación a la reforma judicial de este país. La reforma judicial, los convenios internacionales, el reconocimiento mutuo de leyes y órdenes judiciales así como las disciplinas profesionales adecuadas contribuyen a combatir el crimen internacional y, por tanto, permiten que un país crezca desde el punto de vista comercial y adquiera el respeto de quienes comerciarían con México" en *Reforma* 2007 "El significado de los juicios orales", 20 de agosto. Ver, además: *Reforma* 2007 "Apoyan Ingleses Plan Zacatecas", 22 de agosto.

III.5 EL FUTURO DE LA REFORMA POLICIACA

¿Qué posibilidades de éxito tiene la reforma policiaca en marcha? Esta es una pregunta que muchos analistas se hacen para anticiparnos una respuesta negativa, pero ¿existen posibilidades de maximizar las oportunidades abiertas por el nuevo pacto contra la delincuencia? ¿Cuáles serían las condiciones de una implantación exitosa de un modelo policial único?

Hay muchas razones para el escepticismo, pero también existen buenas razones para experimentar con un diseño de alternativas. La enunciación de nuevas reglas para la gobernanza de la inseguridad mexicana precisa de la desconstrucción de los mitos gubernamentales que han sido contruidos para legitimar el reduccionismo del problema a un asunto policiaco.

Los argumentos del ex vocero de seguridad nacional del gobierno federal son inverosímiles y no revelan la insoportable gravedad de la inseguridad mexicana: 1) hay una guerra regular; 2) el Ejército, la Armada y la PF están en su mejor momento; 3) hay una estrategia inteligente; 4) la guerra se va ganando; 5) vivimos más seguros; 6) el Ejército y la Armada han debilitado a los clanes de la empresa ilegal de drogas con las aprehensiones de sus gerentes; 7) los logros de una estrategia inteligente se observan a corto plazo; 8) los daños colaterales son poco importantes y representan un precio que tiene que pagarse; 9) es la única opción; 10) los beneficios de la guerra gubernamental, a pesar de la cuota de violencia que añade, se verán en una segunda fase de la cual no se tiene idea, tal como sucedía con la promesa neoliberal de un derrame económico futuro.

La centralización de la seguridad pública en un país globalizado no puede gestionarse mediante mecanismos políticos tradicionales. El escenario de los gobiernos divididos producido por las alternancias locales es una variable estructural que no debe dejar de observarse en la siguiente fase de reformas.

En la hipótesis de que lo que se ha construido desde 1994 a la fecha es una primera fase de institucionalización de una nueva policía que funcionará en la dinámica institucional de una nueva judicatura, se requiere entonces de una nueva fase de reformas sostenidas con voluntad política, antes de que las iniciativas municipales y estatales fragmenten la matriz del modelo policiaco inicial.

La reinvencción de la policía es un asunto de seguridad, pero también es un elemento clave de la construcción democrática y la integración social. Los partidos y los gobiernos del país necesitan convertir esta variable en la garantía principal de un gobierno con calidad democrática. Para una reinvencción de las reglas del campo y una reducción del contra campo delictivo son necesarias por lo menos las siguientes iniciativas.

LAS NUEVAS REGLAS PARA LA GOBERNANZA DE LA INSEGURIDAD

La primera condición es una inversión de las relaciones de poder del campo de la seguridad pública mediante un nuevo federalismo de la seguridad pública, nacional e interna. La centralización de los recursos y las decisiones no se sostiene en un entorno en el cual la mayor parte de los delitos cometidos en el país pertenecen al fuero común y la mayor parte de las policías municipales y estatales son inciviles, están des institucionalizadas, mal equipadas y capacitadas, y sin idea de su función civil en la integración social. El etiquetamiento de los recursos a municipios y policías municipales puede romper la subordinación de los presidentes municipales a los gobernadores que se oponen a una policía única y a un procedimiento penal único, así como puede romper el círculo vicioso del uso de los recursos como mecanismo de control y gobernabilidad regional. Existe el riesgo de la politización del uso de los recursos.

La segunda condición es la desmilitarización gradual de las policías y el descentramiento del combate al narcotráfico como línea prioritaria de operaciones policiacas y militares en el campo mediante una estrategia de contención. Debe diseñarse un plan de reinserción de los militares al Ejército. La *policialización* del Ejército es una estrategia cara y es urgente una reforma de esa institución que la sujete a la rendición de cuentas civiles en caso de violación de derechos humanos.

La tercera condición es la autonomía del observatorio ciudadano de la seguridad y la justicia y un nuevo modelo de relación entre las policías y los ciudadanos, basado en la rendición de cuentas, mediante la gestión de la información sobre el reclutamiento, la socialización, el desempeño y el uso de la violencia y del uso de los recursos públicos asignados.

La cuarta es la institucionalización de una segunda fase de experiencias de *conurbanización* o *metropolización* de la seguridad pública, con base en un balance de lo obtenido por estas en la primera fase de su existencia.

Estas condiciones estructurales pueden impulsarse desde los estados y los municipios mediante el siguiente modelo que supone como complemento un paquete de políticas sociales focalizadas en “las zonas de impunidad” con base en las correlaciones básicas analizadas según un índice de inseguridad. El gobierno federal puede focalizar el modelo policial en la delincuencia organizada; pero también, necesita abrir la segunda generación de reformas policiales locales mediante la voluntad política de una descentralización efectiva que instituya la corresponsabilidad institucional con los otros niveles de gobierno mediante la construcción de polos metropolitanos de seguridad en los cuales cooperen los militares, marinos y los policías y los tres niveles

de gobierno, los cuales focalizarían sus políticas sociales en las zonas consideradas bolsas de delitos. El gobierno federal ya no puede hacer más que permitir que se haga en el marco de las transformaciones estructurales que ha impulsado en los últimos años.

La segunda fase de reformas de las policías implica descentralizar el modelo mediante una coordinación nacional de una policía única. Una policía única que tome como pivote a los polos de seguridad en las zonas metropolitanas institucionalizados mediante contratos locales de seguridad intergubernamentales, que excluya la fragmentación *ultramunicipalista* o bien los pactos sin control de los gobiernos estatales en “frentes comunes” sin sustento interno en cada estado.

Los gobernantes y las policías deben pensar de otro modo para actuar de otro modo. La reforma ha sido muy cara en muchos sentidos mientras las policías estatales y municipales participan muy poco, aunque son la inmensa mayoría de las instituciones policiacas del país y tienen mayor capacidad de control del campo de la inseguridad y la delincuencia por su proximidad con ese entorno.

El principal riesgo de no actuar en este sentido es incrementar la desinstitucionalización, multiplicar la imitación *glocal* de modelos hasta que el sistema policiaco se autodestruya como parte del final de régimen sin que hayamos construido un nuevo monopolio de la violencia física legítima.

La *metropolización* como pivote de la policía única puede tener el piso de los contratos locales de seguridad debido a la plasticidad de la delincuencia. El modelo descentralizado debe reinventarse en un sentido complejo mediante la articulación de estrategias de interpenetración institucional y de corto y mediano plazo. Las estrategias de largo plazo no existen en el campo de la seguridad pública porque las causas estructurales de la delincuencia son generadas en otros sistemas y campos y “a largo plazo” con el espiral de la violencia, “todos estaremos muertos”. Respecto de este punto, la nueva institucionalidad de las gestiones, y las políticas de seguridad pública municipales debe combinar las estrategias de prevención con las del control social y las políticas sociales de corto y mediano plazo. Estas son las bases de la gobernanza de la inseguridad en México.

CONCLUSIONES

A pesar de que en México se dice que la delincuencia –el componente objetivo de la inseguridad– es un fenómeno multifactorial, no existe consenso acerca de sus causas porque no se lo investiga empíricamente.

La imitación de modelos de elección racional o la realización de descripciones de algunas tasas delictivas dispersas han bloqueado la posibilidad de un análisis de correlaciones localizado en los munici-

prios caracterizados como zonas de impunidad, mediante un índice de inseguridad pública construido con base en la literatura de análisis del delito; pero sobre todo con las variables de la dinámica socioeconómica de las zonas metropolitanas mexicanas.

En efecto, la urbanización en aglomeraciones es la plataforma del incremento de la inseguridad; pero la clasificación de la delincuencia como “el lado oscuro del mexicano”, como una serie de prácticas sucias que debemos limpiar, como un cáncer que debemos intervenir, *como un asunto de jefes de jefes*, no sólo impide un análisis riguroso, sino además una solución plausible, situada, eficaz, legítima.

Por el contrario, si se utilizara el prisma de la delincuencia macro y micro, podríamos imaginar una política integral de reinversión del monopolio de la fuerza física legítima en México, *sujeto a la transparencia y rendición de cuentas*, tanto como una política de prevención y control del delito focalizada –basada en la cooperación no perversa– en las bolsas de delito de las zonas metropolitanas. La descentralización de la construcción de la policía única en polos de seguridad anclados en las zonas metropolitanas como pivotes de un nuevo pacto federalista para la gobernanza de la inseguridad mexicana es la mejor herencia estatal, legal, legítima y democrática que podemos legar a la próxima generación de mexicanos, una vez eclipsada la vieja sociedad corporativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Aebi, Marcelo 2006 *Comment mesurer la délinquance?* (France: Armand Colin).
- Benítez Manaut, Raúl 2011 “Estados fallidos e insurgencias criminales. Falacias conceptuales” en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México) Volumen 11, N° 2.
- Barreira, César 2009 “Representaciones sobre violencia entre jóvenes. Estigma, miedo y exclusión” en *Espacio Abierto* (Venezuela) N° 2.
- Bailey, John *et al.* 2000 *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza* (México: Grijalbo).
- Cabrero, Enrique 2007 *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)* (México: CIDE).
- Castañeda, Jorge 2011 *Mañana o pasado. El misterio de los mexicanos* (México: Aguilar).
- CNDH, 2008 “Comunicado 128-2”, 10 de agosto.
- CIDAC 2009 Índice de Incidencia delictiva y violencia, (México: CIDAC.org)
- Davis, Mike 2007 *Planeta de ciudades miseria* (España: Foca).

- Echeverría, Bolívar 2010 *Modernidad y blanquitud* (México: Era).
- García Luna, Genero 2006 *Contra el crimen ¿por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México* (s/d).
- García Luna, Genero 2011 *Para entender el nuevo modelo de seguridad para México* (México: Nostra).
- Guerrien, Marc 2006 "Arquitectura de la inseguridad, percepción del crimen y fragmentación del espacio urbano en la zona metropolitana del valle de México" en Fraile, Pedro *et al. Paisaje ciudadano, delito y percepción de la inseguridad. Investigación interdisciplinaria del medio urbano* (España: Dykinson).
- ICESI s/f "Encuestas nacionales de Inseguridad, 2002-2009" (s/d).
- Iracheta Cenecorta, Alfonso 2009 *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas* (México: Porrúa).
- Kessler, Gabriel 2009 *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Lipovetsky, Gilles 2007 *La felicidad paradójica* (España: Anagrama).
- Luhmann, Niklas y Eberhard Schorr 2003 *El sistema educativo, problemas de reflexión* (México: UDG-UIA-ITESO).
- Maldonado, Salvador 2010 "Transición política, seguridad y violencia en México. Radiografía de la lucha antidrogas en Michoacán" en Vargas, Alejo *El prisma de las seguridades en América Latina* (Argentina: CLACSO).
- Mockus, Antanas 2007 "Seguridad y Ciudadanía" en Boisteau, Charlotte *Políticas urbanas y convivencia en las ciudades de América Latina* (Ecuador: UNITAR).
- Portes, Alejandro *et al.* 2008 *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (México: UAZ-Porrúa).
- Roché, Sebastián 1996 *La société incivil. Qu'est-ce que l'insécurité?* (France: Seuil).
- Roché, Sebastián 1998 *Sociologie politique de l'insécurité* (France: Seuil).
- Roché, Sebastián 2000 *La société d'hospitalité* (France: Seuil).
- Roché, Sebastián 2001 *La delinquance des jeunes. Les 13-19 ans racontent leurs délits* (France: Seuil).
- Roché, Sebastián 2002 *Tolerance Zero? Incivilités et Insécurité* (France: Odile Jacob).
- Roché, Sebastián 2003 *En quete de sécurité. Causes de la délinquance et nouvelles réponses* (France: Armand Colin).
- Roché, Sebastián 2004 *Réformer la police et la securite. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis* (France: Odile Jacob).

- Rowland, Allison 2007 “La seguridad pública local: una agenda sin rumbo” en Cabrera, Enrique *et al. Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (México: CIDE/Porrúa).
- José María Ramos *et al. s/f La evaluación de las políticas públicas en México* (México: COLEF-INAP).
- Rico, C 2008 “Iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado en México” en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México) Vol. 8, N° 1.
- Stevens, Willy S 1999 *Desafíos para América Latina* (México: Taurus).
- Tarriba, Gabriel y Alarcón, Gabriela 2011 “¿Dónde nos gustaría vivir a los mexicanos?” en *Este país* (México) N° 245, septiembre.
- Tenorio Tagle, Fernando 2002 *Ciudades seguras. Cultura, sistema penal y criminalidad* (México: UAM-FCE).
- Uribares, Eric 2011 “Cárceles, delitos e impunidad” en *Este país* (México) N° 245, septiembre.
- Vandersheuren, Franz y otros 2009 “Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana” (Kenya: ONU-Habitat/Universidad Hurtado).
- Villalobos, Joaquín 2011 “De los zetas al cártel de la Habana” en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México) Vol. 11, N° 2.
- Zepeda Lecuona, Guillermo 2011 “Juicios orales ¿están funcionando los juicios orales en México?” en *Este país* (México) N° 245, septiembre.
- Zermeño, Sergio 1996 *La sociedad derrotada* (México: Siglo XXI).
- Zermeño, Sergio 2005 *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días* (México: Océano).
- Zermeño, Sergio 2010 *Reconstruir a México en el siglo XXI. Estrategias para mejorar la calidad de vida y enfrentar la destrucción del medio ambiente* (México: Océano).

Andrés Antillano*

LA IZQUIERDA Y LA SEGURIDAD

DISCURSOS Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA DURANTE EL GOBIERNO BOLIVARIANO

EL ASCENSO A POSICIONES DE GOBIERNO de proyectos de izquierda o populistas radicales, plantea en América Latina una discusión hasta ahora poco explorada: ¿cómo se redefine el campo de la seguridad, en sus estrategias y discursos, tanto en los programas de los nuevos gobiernos como en el debate político más amplio? Esta discusión está lejos de ser baladí: el discurso de la seguridad ha sido monopolio hasta ahora de los programas liberales y conservadores, que lo han convertido en uno de los principales temas de su oferta política, mientras la izquierda se refugia en la simple contestación de las políticas duras de control o asume acrítica y pragmáticamente las posturas propias de la derecha (Lea y Young, 2001; O'Malley, 2006).

Por otra parte, los crecientes problemas de criminalidad y violencia en el continente, que estarían vinculados de forma general con los temas centrales de los proyectos políticos emergentes (exclusión social, la carencia de poder de los sectores relegados, la justicia social, etc.) (Compagnon, Rebotier y Revet, 2009; Garavito, Barret y Chávez, 2006; Vilas, 2005; Boersner, 2005) suponen un desafío a la gobernabilidad y legitimidad de los nuevos gobiernos, a la vez que plantea el reto de gestar propuestas que superen las agendas del puni-

* Instituto de Ciencias Penales, Universidad Central de Venezuela.

tivismo, la privatización y el “managerialismo” que definen la oferta de la derecha.

En tercer lugar, la centralidad de la seguridad en el debate público se acompaña de su vaciamiento de cualquier contenido político, presentándose como tema neutro y puramente técnico sin articulación alguna con horizontes programáticos explícitos. La seguridad es signo del devenir de la política en gestión, de modo que ya no remite a los temas esenciales del discurso político moderno (justicia social, emancipación, equidad, distribución del poder) sino a la simple administración del orden (Antillano, 2008). Los contextos de intensa movilización política, en que se desarrollan los nuevos gobiernos de izquierda en la región, plantearía la interrogante de si esta repolitización de la esfera pública implica también una recuperación de la densidad política de la seguridad.

En suma, los proyectos de izquierda que ascienden al poder en América Latina enfrentan el desafío de superar las grandes tasas de exclusión y pobreza, que estarían entre los condicionantes de su arribo a posiciones de gobierno, a la vez que se enfrentan los índices crecientes de violencia criminal e inseguridad, poniendo en práctica estrategias alternativas a la de los programas políticos hasta ahora hegemónicos. Si el delito y la violencia son fruto de la exclusión, la desigualdad y la falta de poder de los más pobres, de igual forma lo son las estrategias que se escojan para enfrentarlos redundarán también en tales factores. Si existen novedades en las estrategias y discursos sobre la seguridad puesta en marcha por los nuevos gobiernos, y cuál es su eficacia, es parte de un debate pendiente para las ciencias sociales de la región.

En el caso de Venezuela, país que registra unas de las tasas más altas de crimen y violencia en el continente (Sanjuán, 2008; Briceño-León y Ávila, 2007; Briceño-León, Ávila y Carmandiel, 2009), y que cuenta con un gobierno que asume tesis programáticas que pueden ser definidas como de izquierda, el examen de sus políticas de seguridad, de las estrategias propuestas y de los discursos desplegados, permite inquirir si existe alguna novedad, alguna ruptura, o al menos un contraste con las prácticas hegemónicas y los dispositivos *securitarios* puestos en marcha en otros contextos políticos.

Pero no incurramos en simplezas. La seguridad no sólo tiene que ver con disminuir el delito. Mal se viene al campo estrictamente acotado del catálogo penal, pues lo desborda y multiplica (Antillano, 2007). Su valor se juega no tanto en el efecto sobre las conductas ilícitas o los miedos colectivos, como en su capacidad de concitar nuevos consensos, gobernar las prácticas y actores sociales, establecer relaciones que ordenen su multiplicidad de acuerdo a las reglas que prescribe. La seguridad no es sólo “apolítica” o despolitizada: sustituye a la políti-

ca. Sobre esto también el proceso político venezolano puede dar luz: en un contexto de intensa politización y conflictividad política, no es casual que la seguridad sea uno de los centros del diferendo. Cómo se tramita, entonces, la seguridad en cuanto discurso político, cómo se articula en tanto correlato retórico de posturas políticas confrontadas, cuál es el uso que se le asigna y el “programa” que ofrece. Nos proponemos entonces señalar los modos en que la seguridad se hace política, al menos en su puesta en discurso, siguiendo los debates que desde el chavismo y la oposición la aluden.

En una primera parte de este trabajo haremos una sucinta revista de la situación de la inseguridad y el delito en Venezuela, para luego describir las políticas de seguridad puestas en marcha durante estos años de gobierno bolivariano. Finalmente, revisaremos parte de los discursos del gobierno chavista y de la oposición sobre la inseguridad, para identificar los temas recurrentes para cada actor.

I. EL CONTEXTO DE LA INSEGURIDAD

La inseguridad ha llegado a convertirse en la principal preocupación para la opinión pública venezolana. De acuerdo a la Encuestadora Datanálisis (citada en Provea, 2009), un 57,2% de la población opina que se trata del principal problema del país, por encima de problemas seculares como la falta de vivienda o la inflación. Esta prevalencia en el interés público ha sido sostenida al menos desde el año 2006 (ver: Provea, 2006, 2007, 2008 y 2009; Sanjuán 2008).

Los datos disponibles parecen confirmar la preocupación ciudadana. De acuerdo a las estadísticas oficiales, en Venezuela se produjo una tasa de 993 delitos por 100 mil habitantes para el año 2008 (último año del que se tuvo acceso a datos). Para ese mismo año, las tasas por 100 mil para los delitos de mayor frecuencia son: robos, 111; robos de vehículos, 155; lesiones, 104; homicidios, 52 (Provea, 2009). La última encuesta de victimización, que mide eventos ocurridos durante el año 2009, arroja una tasa de victimización de 8.400 por 100 mil para todos los delitos, y para los delitos con mayor reporte, robo cuenta con una tasa de 5.075,78 por 100 mil habitantes; hurto con 1.733, 89; secuestro, 95, 48; lesiones, 272,17; homicidios, 75,08¹ (INE, 2010). Según las estadísticas oficiales, como las encuestas de victimización, los delitos que implican algún grado de violencia o amenaza de ella están sobre representados en relación con otros delitos, como se evidencia

1 La inesperada inconsistencia entre la tasa homicidio indicada por las estadísticas oficiales y la revelada por las distintas encuestas de victimización es aun materia de discusión, no sólo metodológicamente, sino, y especialmente, en el debate comunicacional.

al comparar robos con hurtos, o al ponderar las tasas de los delitos violentos (homicidios, lesiones, secuestro, robo y otros). Mientras el volumen total de crímenes se ha mantenido relativamente estable en el tiempo, los crímenes violentos han crecido significativamente (Provea, 2006, 2007, 2008 y 2009; INE, 2006 y 2010). Esto señala el claro predominio de la criminalidad violenta en el país, que ostenta una de las tasas más altas de homicidio del continente (Briceño-León y Ávila, 2007; Briceño-León, Ávila y Carmandiel, 2009; Sanjuán, 2008).

Por supuesto que el problema no puede ser reducido al periodo del gobierno bolivariano. Los homicidios empiezan a aumentar sostenidamente desde 1989, cuando se duplica la tasa de asesinatos. Ese año se puso en práctica un agresivo paquete de medidas económicas de corte neoliberal, que produjo una crisis política que desembocó en la deslegitimación y caída del gobierno y, 10 años después, en el triunfo electoral de Hugo Chávez.

También a principios de 1989 se produce el Caracazo, un violento levantamiento popular que se saldó con una feroz represión y un número aún indeterminado de muertes. La valoración este evento, probablemente la primera rebelión popular contra el neoliberalismo y que disparó un proceso de movilización que contribuyó con la deslegitimación del sistema política hegemónico hasta entonces, es todavía disputado. Mientras sectores conservadores explican a partir de las protestas, la génesis de una progresiva anomia que dio origen a la violencia endémica y la inseguridad creciente, sectores de izquierda, incluyendo los que actualmente detentan el poder, hacen del mismo el momento de la ruptura con la democracia bipartidista y la emergencia del pueblo como sujeto histórico.

El problema del crimen y la violencia *ha crecido sostenidamente* durante las dos últimas décadas. La tasa de homicidios, por ejemplo, tiende a duplicarse cada diez años.

II. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

En tanto régimen federal, las responsabilidades en materia de seguridad son concurrentes entre el ejecutivo nacional, los gobiernos estatales y las administraciones locales por sus competencias de policía, servicios públicos, ordenamiento urbano, convivencia y otras áreas que repercuten en la seguridad ciudadana². Constitucionalmente, se

2 La constitución prevé la posibilidad de transferir la administración de prisiones a gobiernos estatales, mientras que la ley respectiva le otorga a éstos responsabilidades en materia de medidas socioeducativas dirigidas a adolescentes infractores; sin embargo, en ambos casos, las concreciones de transferencias han sido tímidas e inslucio revertidas.

consideran cuerpos de seguridad ciudadana la Policía Nacional y el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (Policías Judicial, ambos dependientes del ejecutivo nacional), las policías estatales, las policías municipales, los bomberos y el cuerpo de protección civil y manejo de desastres.

Adicionalmente, tanto la Constitución como distintas leyes le otorgan, aunque de manera poco específica, competencias de seguridad a las comunidades y sujetos sociales organizados. Hay que contar, además, al poder legislativo, al judicial y al llamado poder ciudadano, que incluye a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio Público Fiscal, con sus responsabilidades en la definición, aplicación o control de las políticas antidelictivas.

Esta dispersión de competencias ha conducido a diversos intentos de coordinación y articulación, sea a través de regulaciones legales (como la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, promulgada en 2002, que se propone desarrollar mecanismos de coordinación entre los órganos de seguridad ciudadana), o la Ley del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (que prevé la estandarización y ordenación de competencias concurrentes entre distintas policías), así como la creación de instancias multiagenciales y de coordinación entre los distintos niveles de competencia para la formulación de políticas públicas de seguridad, como fue el caso de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, que reunió a representantes de alcaldes, gobernadores y otros poderes, o el Consejo General de policía, creado por la LOSPCPN para definir lineamientos comunes a los distintos cuerpos de seguridad.

Sin embargo, y al igual que ocurre en otros ámbitos, la organización federal del Estado colisiona con la cultura institucional venezolana, con un marcado acento presidencialista, y el papel del gobierno central en la apropiación y distribución de la renta petrolera, que le otorga un claro protagonismo en competencias que se presumen concurrentes.

El Ministerio del Poder popular para las Relaciones Interiores y Justicia (ex Ministerio de Interior y Justicia) es el órgano del poder ejecutivo para la formulación y ejecución de planes de seguridad. Este ha estado marcado por una alta rotación de sus titulares y, en consecuencia, la discontinuidad de las políticas y planes, e incluso de objetivos y concepciones.

Durante sus más de diez años de mandato, el gobierno no ha tenido una política sostenida y consistente en materia de seguridad. Reo de determinadas concepciones de la izquierda sobre el tema, sus posiciones han vacilado desde la negación, comprendiéndolo como una creación de los medios de comunicación social, su subordinación a

políticas sociales redistributivas o el punitivismo. Enfoques y énfasis distintos se suceden y superponen, haciendo oscilar las estrategias puestas en práctica entre una ingenua pretensión de que la reforma social y el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población serán suficientes para que remitan el delito y la violencia, una restrictiva perspectiva garantista que busca reducir la “represión” (denunciada como rasgo del régimen anterior) y proteger los derechos humanos, especialmente de los más pobres, y el incremento de la violencia penal, tanto formal (aumento de penas y tipos delictivos, aumento del uso de la prisión, reducción de medidas alternativas) como informales (aumento de las ejecuciones extrajudiciales y otras formas de castigo policial³) (Sanjuán, 2008). Como bien lo explica Ana María Sanjuán en su análisis del estado de la seguridad en diez años de gobierno bolivariano prevalecen, tanto en el discurso como implícito en las medidas que se adoptan, dos concepciones o “teorías” sobre las causas del delito, que apuntarían a:

a) Los factores de naturaleza económica, pobreza, desigualdad social, falta de perspectiva y de inserción de los jóvenes y marginalización social como los determinantes; y b) [...] al delincuente y a los actos delictivos como violadores del consenso moral y normativo de la sociedad y muestran un bajo grado de integración moral y normativo de la sociedad que torna imperioso el control y el castigo para combatir las anomías. Es ésta una de las razones del fracaso y de la inexistencia de políticas en el área de seguridad en Venezuela, ya que las adelantadas hasta ahora provienen de comprensiones equivocadas del problema que van, en un movimiento pendular, entre las de reforma social y las de disuasión a la comisión de delitos. Según la primera, existe la necesidad de reformas sociales en profundidad y permanentes, generando empleo, combatiendo el hambre, incluyendo el acceso a la educación básica y media de calidad. En la segunda se enfatiza la disciplina y la norma, exigiéndose mayor actuación policial y de las instancias de control social, así como legislaciones y normas más duras y actuaciones policiales ostensivas.

Aunque estas estrategias no son excluyentes sino complementarias, en Venezuela, pese a que el gobierno está fuertemente identificado con la primera, al menos en el plano discursivo, ha prosperado con creces en los últimos años la segunda visión en contra de la primera, en la que se busca un refuerzo autoritario del orden y se ha seguido el modelo tradicional de seguridad pública centrada en el control represivo penal del delito, lo cual, según indican las cifras, no ha dado ningún resultado. Los programas que privilegian el papel de la policía en el combate a la criminalidad, así como el aumento de los efectivos

3 Ver: Antillano (2010).

policiales y del presupuesto de equipos y armamentos, parte de una comprensión más que convencional del problema, ya que la teoría criminológica moderna ha venido demostrando que la mayor efectividad en el control del delito se alcanza cuando se guarda una relación estricta entre las acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable con aquellas de reducción de la criminalidad más grave. Por su parte, la perspectiva ideológica subyacente a la primera perspectiva invisibiliza las causas reales del problema, genera altos grados de complacencia por los resultados sociales con poca vinculación con las cifras de delincuencia, polariza en clave de negación con las denuncias y con la percepción de inseguridad, y paraliza la posibilidad de desarrollo de políticas públicas democráticas que atiendan a las mayorías pobres, crecientemente afectadas por la violencia (Sanjuán, 2008: 164-165).

En términos generales, a diferencia de lo que parece ocurrir con otros gobiernos de la región que han vuelto la lucha contra el delito y la inseguridad en el elemento central de su programa, el gobierno chavista desplaza su preocupación a temas que justamente parecen olvidados por aquellos, como la justicia social, las políticas redistributivas y el desarrollo económico, mientras que relega el problema de la seguridad ciudadana a un lugar secundario o incluso irrelevante. En los Planes de la Nación la mención a la seguridad es escasa o nula. En el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación se asocia la seguridad a la superación de la desigualdad y los desequilibrios sociales, incremento del empleo y atención a grupos sociales vulnerables, a la respuesta policial, reducción de la impunidad y optimización de la administración de justicia, reformas legales pertinentes, mejoramiento del sistema penitenciario, control de la inmigración, y se apela a la vez a la participación social y al protagonismo de la familia, la escuela y de los medios de comunicación (Ministerio de Planificación, 2001). En general, se apuesta por la superación de los déficits sociales y por el mejoramiento de la respuesta de las agencias de control formal, en especial de la capacidad de la policía para detectar y procesar eventos e infractores (ver, también: Gabaldón, 2008). En el siguiente Plan, que rige entre 2007 y 2012, desaparece cualquier mención explícita a la seguridad (Presidencia de la República, 2007).

Más que políticas de amplio espectro, planes sostenidos o programas articulados, han prevalecido intervenciones de corto plazo y efectos dudosos, centrados exclusivamente en la ostentación y reactividad policial, generalmente como respuesta simbólica a demandas públicas de mayor seguridad (Gabaldón, 2008; Sanjuán, 2008). Estas medidas son recurrentes desde la década de los ochenta, y se convirtieron en un signo del carácter represivo de los gobiernos an-

tipopulares de entonces. Planteadas originalmente como medidas excepcionales que suponían una alta intensidad de coerción y uso de la fuerza, con el nombre de “operativos policiales” pasaron a convertirse en dispositivos frecuentes en barrios populares en la medida en que las condiciones sociales empeoraron, para transformarse en “planes” con que los distintos gobiernos pretendían dar respuesta a la inseguridad y a la vez aumentar el control de los sectores populares descontentos. Durante el último lustro se ha vuelto a recurrir a este tipo de planes, que suponen estilos policiales agresivos, tácticas de saturación y penetración con gran despliegue de fuerza en sectores populares urbanos, produciendo, más que algún efecto en la reducción del delito y en el aumento de la seguridad, frecuentes casos de abuso policial. El dispositivo Bicentenario de Seguridad (DIBI-SE), el último de estos planes, vigente desde inicio de 2010, y que tiene como objetivos explícitos el desarme, el control vial, actuar sobre la venta y consumo de alcohol, el microtráfico, la violencia escolar y mejorar la investigación criminal⁴, en realidad no ha sido más que una reedición de este tipo de acciones, teniendo como resultado un incremento exponencial de la población en prisiones (que se duplicó durante la puesta en marcha de la medida) y frecuentes denuncias de violaciones de derechos.

Sólo a partir del año 2006, con el inicio (varias veces interrumpido) de un proceso de reforma policial, el gobierno central implementa una política de seguridad sostenida, aunque tímida y parcial. La reforma policial sobreviene luego de numerosos casos de violaciones de derechos humanos y signos claros de compromiso de la policía con actividades criminales. El proceso de reforma policial, que comprende el desarrollo de políticas, criterios y estándares comunes a las distintas policías del país, la creación de distintas instancias para su control y gobierno (ver: Gabaldón y Antillano, 2008) así como mecanismos para asistencia técnica y financiamiento de su desarrollo institucional, ha sido enarbolada por el gobierno, junto con la creación de la Policía Nacional Bolivariana, hasta ahora desplegada en algunas pocas zonas de la capital, y la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, como las aristas principales de su política de seguridad. Otras medidas, como la creación en 2008 de un Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana, con el mandato de formular una política integral y multiagencial de seguridad y prevención, o el

4 Ver: Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia / Policía Nacional Bolivariana en <<http://www.policianacional.gob.ve/index.php/component/content/article/278>>.

anuncio reciente de una Comisión presidencial para el Desarme, o no rindieron los resultados esperados, o aún es muy temprano para ponderarlos.

Ha sido frecuente, especialmente desde el año 2008 en adelante, la mención a la participación comunitaria como clave para enfrentar el delito y garantizar seguridad en los contextos locales. Ello no es ajeno a la orientación general de las políticas públicas del gobierno bolivariano, que ha hecho de la participación popular una arista central de su programa. En el caso de la seguridad, como desarrollaremos más adelante, esta pretensión enfrenta obstáculos y plantea riesgos que dificultan su concreción. Sin embargo, en términos de medidas concretas, no hemos podido conocer de experiencias relevantes de asociación entre comunidades e instancias encargadas de la seguridad, más allá de reuniones para recoger demandas y denuncias, o proyectos presentados por Consejos Comunales para dotar de equipos a la policía local o construir “módulos” para emplazar funcionarios policiales en la comunidad. Recientemente, el Ministerio de Interior y Justicia inició el proceso de creación de los Comités Ciudadanos de Control Policial, figura prevista en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y en la Ley del Estatuto de la Función Policial (que regula la carrera y régimen disciplinario de los policías), y que tiene como competencia la supervisión externa de la actividad de las policías.

En el ámbito legislativo, en los primeros meses del gobierno de Chávez, entró en vigencia una nueva legislación procesal que supuso el tránsito del sistema inquisitorio al acusatorio, el predominio del Ministerio Público en la investigación penal, el uso excepcional de la prisión preventiva, el desarrollo de formas abreviadas de juicio y la positivización de garantías tanto procesales como en la ejecución penal. Entre otros efectos, supuso una drástica disminución de la población en prisiones y una reducción de los poderes legales de la policía para realizar arrestos, aplicar sanciones e interrogar a sospechosos. La aprobación de la Constitución en 1999 refuerza estas garantías y expande los derechos individuales y colectivos. Reconoce por primera vez el derecho a la seguridad, entendido como la protección del Estado frente a amenazas y vulneraciones de la integridad física, la propiedad y los derechos⁵, y prevé distintas clau-

5 “Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. [...] La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias

sulas relacionadas con la materia policial, los órganos de seguridad, las prisiones y la participación ciudadana en las políticas públicas, incluyendo la seguridad.

El desarrollo legislativo posterior se caracteriza por su inconsistencia y desagregación. Por una parte, se promulgan leyes que regulan la actividad de las instancias vinculadas con la seguridad ciudadana y que con frecuencia expresan un marcado acento garantista, como la Ley del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (promulgada en 2007) y la Ley Orgánica del Servicio de policía y el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, pero a la vez se impulsan reformas legales que amplían el poder punitivo del Estado aumentando los tipos penales, endureciendo las penas, reduciendo garantías procesales o entendiendo el uso de la prisión. Es el caso de las sucesivas reformas del Código Orgánico Procesal Penal, que han implicado el uso generalizado de la prisión preventiva, o la reforma del Código Penal del año 2005, que aumentó las penas de numerosos delitos y redujo la posibilidad de acceder a medidas alternativas a la prisión.

De igual manera, se ha privilegiado el uso de legislaciones penales especiales, que además de contribuir con la dispersión de las normas penales, suponen generalmente un agravamiento de las penas y una conculcación de las garantías legales y del debido proceso. Estas leyes especiales operan en dos direcciones divergentes. Un conjunto de ellas aumentan el punitivismo contra infractores procedentes de sectores populares, pretendiendo dar respuesta a delitos que concitan alarma social. Tal es el caso de la reciente reforma de la legislación sobre drogas, la ley contra el delito organizado, la ley contra el secuestro o la reforma de la ley contra la violencia de género, que ha implicado un inusitado aumento de la población penitenciaria procesada por este tipo de delito. Del otro lado, un segundo grupo de leyes que incluyen cláusulas penales se conciben como instrumento para intentar regular prácticas nocivas propias de sectores económicos poderosos, como el acaparamiento o la especulación con divisas extranjeras, pero su efecto termina por ser más simbólico que instrumental.

será regulada por una ley especial. [...] Los cuerpos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionariado policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley" Artículo 55 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

III. LOS DISCURSOS POLÍTICOS SOBRE LA SEGURIDAD⁶

EL DISCURSO DEL CHAVISMO SOBRE LA SEGURIDAD

Como hemos comentado a propósito de las políticas públicas, son escasas las referencias del chavismo a la inseguridad, lo que contrasta no sólo con la magnitud del problema, sino con la particular fecundidad discursiva del jefe de Estado. Esta omisión ya de por sí es elocuente, señalando la incomodidad con el tema y su preferencia por otros asuntos. La recurrencia a problemas como la participación popular, las políticas redistributivas, la lucha contra los grandes intereses o la geopolítica, frente a la desatención de las crecientes tasas de delitos y violencia, señala la posición que le presta a la inseguridad en su programa político⁷.

Además de la baja productividad discursiva y relevancia del tema en las preocupaciones oficiales, la minusvalía de la seguridad en el horizonte programático chavista también explicaría la alta rotación de los máximos responsables en la materia (11 veces ha cambiado el ministro de interior y justicia en los últimos 10 años), la discontinuidad en los planes y acciones que son propuestos o llevados adelante, la mora legislativa en regulaciones necesarias o la ausencia del tema en las llamadas Misiones son estrategias gubernamentales de alta visibilidad que sustituyen, para su realización, los canales institucionales por la movilización social.

El abordaje del tema de la seguridad, en las pocas ocasiones en que se ha planteado, remite esencialmente a cuatro marcos de referencia: su dimensión estructural, la recusación de la represión estatal, la valoración de los actores involucrados y la interpretación moral del problema⁸.

6 Este análisis no tiene pretensiones de exhaustividad. Por un lado, la heterogeneidad de los actores y discursos de ambos lados (el gobierno chavista y sus seguidores, y la oposición) impide tratarlos como unidades homogéneas, por lo que hemos escogido aquellas fuentes que pueden tener mayor relevancia o primacía. Adicionalmente, la vastedad de los relatos referidos a la inseguridad durante estos 10 años nos ha obligado a seleccionar aquellos que parecen reiterarse con mayor frecuencia. Hemos acotado nuestro corpus al periodo que va de 1999, cuando Chávez asciende al poder, hasta 2008.

7 Irónicamente, o quizás como indicador de la relevancia que se presta a lo simbólico en las estrategias políticas del chavismo, el proceso constituyente de 1999, pieza clave en el programa político bolivariano, sanciona en la nueva Constitución por primera vez el derecho a la seguridad ciudadana, que hace un desarrollo bastante completo de la seguridad como garantía para el ejercicio de otros derechos, a la vez informado por principios básicos de respeto a los derechos humanos.

8 Otra figura frecuente en el discurso de la inseguridad, esta vez de carácter instrumental, es su uso para descalificar a los adversarios del gobierno. Al igual que

INSEGURIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Uno de los recursos frecuentes para el tratamiento de la inseguridad en los discursos oficiales es su anclaje en temas estratégicos o estructurales, que supeditan el delito y la violencia a la exclusión, la desigualdad, la pobreza, las taras del neoliberalismo y el capitalismo, a un modelo social injusto. La seguridad sería consecuencia directa y tendría que esperar la superación de la pobreza, la inclusión de las grandes mayorías, la conquista de un orden social más justo. Sólo la transformación social del país, la sustitución del orden establecido por uno más equitativo, garantizaría la paz y la seguridad. “No hay paz sin justicia”, repite con frecuencia el presidente⁹.

La visión global, estructural de los problemas, que respondería a condicionamientos comunes, y en el caso de la inseguridad, su relación directa con la pobreza, la inequidad, el desempleo, o el hambre, será un tema recurrente de Chávez al abordar el tema. Esta relación es la que intenta hacer evidente en unas de sus primeras alocuciones, ya como presidente, al decir comprender al padre de familia que roba para darle de comer a sus hijos, sentencia frecuentemente utilizadas por voceros de la oposición e intelectuales adversos a Chávez para hacer evidente su empatía con el delito. Sin embargo, lo que está en jue-

hace la oposición, los discursos oficiales acuden con frecuencia a la inseguridad para defenderse y atacar a determinados objetivos políticos. Bien sean los medios de comunicación, acusados de magnificar los episodios delictivos, los actores políticos de la oposición o, recientemente, grupos paramilitares colombianos. Según un ex ministro de interior, estos “andan haciendo trabajo en los barrios, vendiendo cocaína por debajo del precio del mercado, muy barata, quinta columna, para ganarse las bandas y delincuentes de los barrios e ir armándolos con armas de guerra”.

9 Ya en la campaña electoral de 1998, cuando la seguridad se volvió como nunca antes un tema central en el debate electoral, convirtiéndose en la principal oferta de campaña de los candidatos adversos a Chávez, éste acudía a formulaciones que ataban el delito a los déficits estructurales de la sociedad venezolana: “[...] la inseguridad pública [...] ¿Cómo se va a combatir? [...] ¿Con más policías, patrullas, más peinillas y más fusiles en la calle? No. Mientras no se combata la raíz, el hambre, el desempleo, los niños abandonados, y eso tiene que ver con el modelo económico y el modelo social, el papel del estado, nada podrá hacerse. El estado, por ejemplo, debe jugar un papel preponderante [...] Mientras no se ataquen los problemas de fondo, estas consecuencias subsistirán. Y por eso una de (nuestras) líneas [...] está dirigida a atender la deuda social, además de transformar el modelo económico para generar empleo y productividad [...]. Estos son las maneras de ir solucionando todos estos fantasmas e irlos anulando. Atacar la raíz de esos problemas. Y yo creo que la raíz de ellos es la misma, no atacar por separado la inflación y por separado la delincuencia y el hambre. Todos van a la misma raíz, a la misma causa, como dice Montesquieu, un modelo político incapaz, impotente, desgastado, que no tiene soluciones para esos problemas. Y un modelo económico incapaz de generar empleo, una distribución equitativa del ingreso, un estado de bienestar, de satisfacción, de vida colectiva, es un estado incompetente” (Blanco, 1988).

go no es una relación comprensiva con el criminal, sino con el pobre, que reinterpreta e invierte (sin duda de modo simplista e ingenuo) la relación pobreza-delito. De acuerdo a sus premisas, la seguridad pasa por respuestas globales, no puntuales, que acudan a la raíz de los problemas, no a sus manifestaciones últimas. En este sentido, sus respuestas más frecuentes frente al tema apuntarán a políticas sociales, a programas redistributivos, a mayor inversión social.

Estos argumentos han perdido fuerza en la actualidad, tanto por su incapacidad para sostener estrategias efectivas focalizadas en el problema del delito, como por la constatación que el posible mejoramiento de las condiciones económicas no ha repercutido en la disminución de la inseguridad. El caso venezolano, por el contrario, prueba como la relación entre pobreza y delito es mucho menos lineal, más compleja y versátil que lo que cierta tradición romántica progresista (que se expresa tanto en discursos políticos como en perspectivas teóricas) propone. Aún cuando han mejorado la mayoría de los indicadores económicos y sociales, los índices delictivos no han cedido. Por el contrario, en los años de mayor bonanza económica (el periodo entre 2005 y 2008), los delitos, particularmente los más violentos, se han incrementado considerablemente.

Por otra parte, la relación entre pobreza e inseguridad no es unidireccional: el delito, que afecta mayoritariamente a los más pobres, también aumenta su pobreza y exclusión. La violencia y el delito son el resultado de la exclusión, y profundizan la exclusión: hacen más pobres a los pobres, aumentan su sufrimiento. Hay que insistir en ello: toda política redistributiva, todo esfuerzo por la inclusión social, toda medida dirigida a cambiar las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos, encalla en los efectos deletéreos de la inseguridad.

EL CUESTIONAMIENTO A LA OPCIÓN REPRESIVA

Otro tema central en el tratamiento de la inseguridad es el repudio a los métodos represivos del pasado. Íntimamente vinculado al anterior, pues si la inseguridad es producto de una sociedad injusta, la actuación policial o penal no resuelve el problema sino que lo agrava, deviene en represión. En tal sentido, el presidente ha denunciado en diversas ocasiones las prácticas represivas contra los sectores populares, clamando en cambio por una actuación más “humanista” y “preventiva” de los organismos de seguridad¹⁰.

10 Este discurso ha sido reiterado por otros actores gubernamentales vinculados con el tema. En septiembre de 2006, el entonces ministro de interior y justicia denunciaba lo que él llamó la *concepción burguesa de la seguridad*: “Si ustedes tienen una concepción de derecha de lo que es la represión de los más pobres, de

El rechazo a la represión y violación de los derechos humanos se convertirá en parte del programa inicial del gobierno bolivariano, que se expresa en los avances que, sobre la materia, se plasman en el texto constitucional de 1999. Esto, junto a otras reformas legales, y a la voluntad expresa de velar por los derechos humanos, implicó durante los primeros años una mejoría en los índices de violación de derechos humanos. La represión violenta de manifestaciones, las detenciones ilegales y masivas, y los casos de tortura disminuyeron de forma relevante, como resultado de una reducción del poder de la policía para detener sin orden previa, la protección del debido proceso para todo detenido o la prohibición de uso de armas para contener manifestaciones. Sin embargo, este patrón no ha sido ni sostenido en el tiempo ni uniforme para todos los casos de violaciones de derechos humanos por parte de cuerpos de seguridad. Por el contrario, los eventos más graves, aquellos que involucran el uso de la fuerza mortal por parte de agentes policiales, se han incrementado con el pasar de los años. Así ocurren con los casos conocidos de ejecuciones extrajudiciales, que aumentaron dramáticamente, luego de una leve disminución durante el primer año de gobierno¹¹.

¿Cómo entender este irregular desempeño de los cuerpos de seguridad durante estos últimos años? Una explicación posible estaría justamente en la tensión entre las exigencias de respeto a los derechos humanos, que se expresaría en la reducción de los poderes legales de la policía y en el estricto apego a las garantías legales en el proceso penal; frente a las demandas sociales y gubernamentales de control sobre el delito, por las cuales se promueven prácticas ilegales e informales, como las ejecuciones de sospechosos, como respuesta de adaptación a esta tensión entre demandas percibidas como “antagónicas”. La policía percibe una reducción de su capacidad legal de

los cinturones de miseria y quieren que les metan toques de queda y les metan policías a hacerles redadas, nosotros no vamos a actuar”. En febrero de 2008, a propósito de la transferencia de la Policía Metropolitana al MIJ, su titular exigía una policía “insurgente”, “humanista” y “socialista”, que no operara como “ejército de ocupación contra el pueblo. Estos mensajes son frecuentemente contradictorios. Las declaraciones realizadas por el mismo presidente Chávez en 1999, cuando exigió “mano dura” contra sujetos que participaron en saqueos durante las inundaciones en Vargas, o la peregrina afirmación de un viceministro de seguridad ciudadana, que anunció que la policía había eliminado a más de 2 mil “pre delincuentes”, darían cuenta de la incongruencia sobre el tema.

11 Provea (1998 a 2010). El número de víctimas reportadas de ejecuciones extrajudiciales a manos de cuerpos de seguridad se incrementó de 47 en 1998, a 201 en 2004 (su cota más alta). Las muertes por “resistencia a la autoridad” (como se registran muertes en presuntos enfrentamientos con policías) creció durante ese mismo periodo de 609 a 2.150.

actuación, mientras se le exige resultados, por lo que acude a tales métodos (Antillano, 2010). En otras palabras, si las estrategias dirigidas a proteger los derechos humanos y disminuir los abusos policiales, no se acompañan de políticas criminales adecuadas, se podría estar forzando tanto el uso de tácticas ineficientes para enfrentar el delito como patrones aún más graves de abuso policial.

LOS ACTORES DE LA SEGURIDAD

Un tercer tema que se ha hecho presente en los discursos gubernamentales refiere a la asignación de roles a los distintos actores frente a la inseguridad. Por un lado el gobierno, en diversas ocasiones, ha responsabilizado a los gobiernos locales por el incremento del delito, como parte de un discurso más amplio que recusa los procesos de descentralización puestos en práctica desde 1989¹². Sin embargo, es más relevante el papel asignado en los discursos oficiales a la participación comunitaria en la gestión de planes preventivos. A partir del 2007, la alusión a la participación popular, y específicamente a la actuación comunitaria en tareas de seguridad, se convierte en una referencia central en el discurso del gobierno sobre el tema. Un ejemplo ha sido el anuncio de la creación de una “policía comunal” (en realidad, se trataría de una táctica policial, más que de un cuerpo especializado) que trabaje en conjunto con los Consejos Comunales¹³ y en el ámbito más local. Aunque esta idea fue planteada inicialmente de manera algo confusa por el presidente, sin dejar en claro si se trataba de una policía de proximidad o la transferencia de funciones de policía a las comunidades; en intervenciones posteriores, la propuesta se hizo más precisa, indicando que se trataría de una policía profesional, pero con intervención en la escala local, articulada con las redes sociales y favoreciendo la actuación sobre factores asociados a la ocurrencia de delitos (un modelo que incluye aspectos de policía comunitaria o de proximidad y de “policía

12 En su programa dominical del 5 de octubre de 2003, el presidente indicó: “Mucha gente le achaca a Chávez que todavía no se haya acabado con la inseguridad en Caracas; pero resulta que quien maneja la PM es el alcalde mayor (Alfredo Peña, representante de la oposición) y no el presidente”. Luego se interroga: “¿Cómo hace uno para ayudar aquí (en Carabobo, cuyo gobernador era Enrique Salas Feo, connotado opositor) a luchar contra la inseguridad? Porque si le dejamos la calle a la Policía, ¡imagínense! [...] aquí más bien hay que cuidarse de ella”. Este recelo hacia el papel de los gobiernos locales ha promovido el uso de la Guardia Nacional (policía militarizada, adscrita al Ministerio de la Defensa) o incluso de efectivos del ejército en labores de seguridad ciudadana.

13 Organizaciones comunitarias de autogobiernos, que definen y ejecutan proyectos de mejoramiento local.

orientada a problemas")¹⁴. Otro concepto que han desarrollado los voceros oficiales es el de "inteligencia social" que, aún cuando no ha sido suficientemente explicado, refiere a la creación de mecanismos para recibir y procesar información útil sobre el delito a partir de las redes organizativas comunitarias.

La coproducción de la seguridad entre el Estado y las comunidades es una práctica que se extiende por distintos países y da cuenta de la emergencia de nuevos actores de las estrategias de seguridad y control. Son un índice, junto con la seguridad privada, del papel que empiezan a jugar las ONG o, incluso, las prácticas vigilantistas y parapoliciales, del declive del monopolio del Estado en la provisión de seguridad (Garland, 1996). Sus efectos van más allá del desarrollo de medidas de control más eficientes, pues juegan un papel importante en la construcción de gobernabilidad y creación de consenso político por parte del Estado, en una nueva e inaudita forma de corporativismo fundado en la seguridad.

Este papel asignado a la comunidad en la prevención del delito no deja de plantear problemas. Por un lado, la participación local en labores de prevención, especialmente cuando adquiere la forma de cooperación con la policía, puede generar fracturas, conflictos y extrañamiento de vida comunitaria, que paradójicamente abonan las condiciones para el delito y la inseguridad. Por otra parte, las comunidades que cuentan con niveles de organización, cohesión y capacidad de acción colectiva para lograr una participación efectiva en la reducción de la inseguridad son, generalmente, comunidades con pocos problemas de delincuencia. Esto, que se ha señalado en la evaluación de distintas propuestas de participación y coproducción de la seguridad, está asociado con la relación entre desorganización social y delito: los vecindarios con menor grado de organización, cohesión y capacidad de movilización colectiva son los que, frecuentemente, presentan mayor tasa de delito (Sampson, 2009). Pero, también se relaciona con lo que podríamos llamar el efecto constitutivo del delito, especialmente de la violencia, sobre las relaciones sociales. El delito tiene un efecto disolvente sobre la vida social, replegando a los pobladores al ámbito privado, generando desconfianza y desarraigo y quebrantando las capacidades de respuestas colectivas de la comunidad. De esta forma, pese a la bondad de la participación comunitaria en la lucha contra el delito, quizás lo que está en juego es cómo restaurar la vida comunitaria y cómo reflotar los mecanismos de participación y movilización colectiva.

14 Sin embargo, en otros actores afines al presidente, como el anterior alcalde Metropolitano de Caracas, se ha hecho mención explícita al ejercicio de funciones de policía por parte de las comunidades, lo que levantó una amplia polémica y rechazo.

Las implicancias de este último aspecto desbordan lo puramente instrumental para plantear un problema político: el efecto del delito y la violencia sobre la participación popular, el ejercicio de la democracia y sobre la construcción de gobernabilidad democrática, al impedir la participación en el espacio público; pero además, en tanto que desplazan desplaza el vínculo social, base de la participación y el interés en lo público, por una percepción del otro como amenaza que es necesario controlar o excluir. La inseguridad favorece la búsqueda y legitimación de alternativas autoritarias y represivas, a la vez que reduce la tolerancia y la convivencia democrática.

LA DELINCUENCIA COMO PROBLEMA MORAL

Frente a los resultados dudosos de las estrategias orientadas a las “causas estructurales” de la delincuencia, la explicación sobre el delito se desplazó, recientemente, hacia un discurso moral que enfatiza en “los valores” de la sociedad (el capitalismo, el egoísmo, la incompetencia, la búsqueda de riqueza fácil, etc.) como causa del crimen¹⁵.

La explicación moral del delito ha sido un elemento frecuente en los discursos progresistas, en parte como denuncia del “desorden moral” preexistente, en parte para justificar la persistencia del crimen pese a los esfuerzos de reforma social. Este tipo de retórica estaba presente en Norteamérica en la era jacksoniana (Platt, 2006), en el *welfarismo* inglés (Garland, 1985), o en conspicuos exponentes del reformismo social en la criminología, como Bonger (1943) o, incluso, Merton (1964). Los discursos criminológicos de los antiguos países socialistas también recurrieron a este tema, al explicar la existencia de crímenes en el nuevo orden social como resultado de “residuos” ideológicos del pasado o por la “influencia” externa (García-Pablos, 1999).

La explicación “moral” del delito (que es, a fin de cuentas, una explicación cultural), consistente con la noción de “ideología” como constructo para explicar las prácticas sociales, supone como respuesta: o bien una labor de reforma cultural y moral de la sociedad, o la neutralización, reeducación y rehabilitación de los sujetos “contaminados”. La utilización del sistema penal como instrumento para la reforma moral del delincuente supone, paradójicamente, la recuperación del ideal penal burgués de la rehabilitación penal, modular en la

15 En una de las pocas ocasiones que se ha referido al problema, el presidente declaró que el delito, en el fondo “se trata de los valores, del modelo de sociedad y de la participación ciudadana”, oponiendo la situación de EE.UU., donde “[...] andan con fusiles, ametrallando hasta en las escuelas” a la de Cuba, en que “es sumamente extraño que ocurra un crimen, porque tienen otro modo de vida que no es consumista” (*El Universal*, 23 de mayo de 2007).

modernidad penal y denunciado con acritud por las corrientes críticas y progresistas dentro del campo de la justicia criminal.

La intersección entre reforma social y rehabilitación penal ha sido demostrada por el criminólogo británico David Garland, quien acuña el concepto de “complejo *welfare*-penal” para dar cuentas de las relaciones entre el Estado de bienestar inglés de principios del siglo XX, y el uso de estrategias penales dirigidas a la corrección y reforma moral de los infractores (Garland, 1985). Por otro lado, es posible que un orden que se propone como nuevo, y en clara ruptura con el pasado, esté tentado a utilizar el sistema penal como medio de reforma y “conversión” frente a los viejos valores. Las motivaciones ideológicas y religiosas que dieron origen al penitenciarismo norteamericano serían un ejemplo de este uso “misionero” del castigo penal.

Otro tipo de respuesta moral al delito es el uso simbólico de las estrategias de control. Así, la mayor severidad de las penas o el incremento de la visibilidad de la policía podrían ser esfuerzos dirigidos a enfrentar el desorden moral o a los valores desviados. Pese al uso de estos dispositivos en años recientes (un renovado interés en una prisión “humanista”, que rehabilite efectivamente al reo, reformas de las leyes penales y procesales que busca mayor severidad, un uso generalizado de tácticas policiales de alta visibilidad), no tenemos cómo relacionarlos de manera directa con las explicaciones del delito en términos morales y culturales. De todos modos, en el fondo de estas resuena una vieja figura de los discursos de izquierda sobre el crimen: el lumpen. En su doble naturaleza de víctima de un sistema que lo oprime y degrada y, a su vez, amenaza para la clase trabajadora y su emancipación, el trato que merece oscila entre la piedad correccionalista y/o la feroz represión.

LA OPOSICIÓN Y EL DISCURSO DE LA SEGURIDAD

En contraste con el poco interés que prestan a los temas de seguridad los discursos oficiales, el campo opositor se caracteriza por una prolífica producción de sentido e iniciativas. El tema de la seguridad ha sido relevante en los discursos de la oposición (que desborda en el caso venezolano a los actores políticos tradicionales, incluyendo en cambio a periodistas, líderes de opinión, ONG, expertos y académicos, dirigentes estudiantiles y empresariales, etc.) y uno de los ejes principales de su movilización. Ya en los primeros años del gobierno chavistas, cuando el colapso del viejo *establishment* político aún le otorgaba amplia legitimidad, una de las primeras manifestaciones opositoras exitosas tuvo como motivo la violencia y el crimen¹⁶. Si en los años

16 “Todos unidos contra la violencia” en *El Universal*, 6 de junio de 2001.

posteriores, que coinciden con las mayores cotas de polarización y confrontación política, la inseguridad como elemento de movilización y denuncia es supeditado a demandas más amplias (vinculadas con la salida del gobierno o el llamado a elecciones anticipadas), a partir del año 2006, y luego de un conjunto de derrotas electorales y políticas importantes, el tema vuelve a ser predominante en la agenda opositora, contribuyendo a la recuperación de su iniciativa política. En 2006, como respuesta a un crimen que conmocionó a la opinión pública, los estudiantes identificados con sectores de la oposición realizaron una protesta frente al Ministerio de Interior y Justicia, y luego convocaron a un acto masivo de rechazo a la violencia y la inseguridad¹⁷. En 2007, las protestas convocadas por sectores opositores en contra de la inseguridad también jugaron un lugar relevante en el escenario político nacional¹⁸.

De hecho, en ese mismo periodo el número de protestas que tienen como motivo la inseguridad han aumentado en los últimos años. En 2006 fue la quinta causa de movilizaciones de calles, aportando un 25% de las mismas; mientras que en 2007 descendió hasta el séptimo lugar, con un peso de un 5% del total de protestas durante ese periodo¹⁹. Aunque no es posible atribuir la totalidad de estas demostraciones a sectores de la oposición, es claro que éstos son los que se encuentran en mejores condiciones para capitalizarlas políticamente.

Pero la apelación a la inseguridad va más allá de una simple utilización del tema para fines de movilización, jugando, a nuestro juicio, un papel central en las estrategias discursivas de la oposición.

LA SEGURIDAD COMO NUEVO CONSENSO

La seguridad se presenta como un tema de unidad nacional capaz de conseguir el consenso social perdido, pues el delito no entiende de clases sociales o credos políticos²⁰. En tanto el delito y la violen-

17 “¡Por la vida! Miles de personas se acostaron en la Francisco Fajardo” en *El Universal*, 23 de abril de 2006.

18 “Estudiantes repudiarán la violencia” en *El Nacional*, 11 de julio de 2007; “Estudiantes toman las calles por ‘Un fin de semana por la vida’” en *El Nacional*, 21 de julio de 2007; “Protesta por la vida llegó a cuatro Centros Comerciales” *El Universal*, 23 de julio de 2007.

19 Provea (2006, 2007).

20 Por ejemplo, a propósito de la convocatoria a una demostración callejera que, entre otras cosas, catapultó a dirigentes estudiantiles opositores como referente principal de la movilización contraria al gobierno, uno de los organizadores señalaba: “nuestra convocatoria es por la vida, por el derecho a la vida, por el derecho que nos da la constitución a la vida y estamos convocando a todo el mundo, a cualquier factor y partido político o sector de la sociedad que se sienta identificado”. Ver: “Estudiantes

cia no sabe de diferencias de clase o ideológicas, la lucha contra la seguridad se propone como un nuevo consenso, capaz de sortear –al igual que las oscuras fuerzas que adversa– estas odiosas fronteras que han dividido a los venezolanos. Sustraer el tema de la seguridad de la politización que cruza al país, *convertirlo en la base de un nuevo pacto que rearticule a los distintos sectores confrontados, no sólo sería una condición para vencer al crimen, sino que permitiría devolverles la paz y convivencia a los venezolanos*. Significaría, además de conjurar a la inseguridad del delito, superar la otra, aún más deletérea y preocupante, quizás fuente de aquella: la inseguridad que procede de la política, de la confrontación entre los venezolanos.

Pero este nuevo consenso no es ni apacible ni ajeno al conflicto. Lograr la unidad necesaria para enfrentar al delito comporta enfrentar a quien trabaja contra ella: el gobierno y la politización. En efecto, según los discursos opositores, el gobierno chavista niega las posibilidades de hacer frente común al delito, pues le resta entidad al problema, lo relega por agendas “políticas” que desconocen la gravedad de la situación. Su énfasis en la confrontación política, en enfrentarse a enemigos imaginarios (el imperialismo, la oligarquía, las conspiraciones) pierde de vista que el verdadero enemigo, el peligro acechante, la guerra que nos amenaza no es otra que la del hampa²¹.

Según esta constelación de discursos, el gobierno no hace sino sembrar conflictos, dividir a los venezolanos. Se alude a un pasado cercano en que, pese a los problemas, los venezolanos constituían un cuerpo compacto y armonioso, ajenos al conflicto y a la diferencia. No habría en ese pasado idílico lugar para diferencias entre ricos y pobres, entre distintas posturas políticas, o al menos estas no devenían “lucha de clases”. Chávez, con su discurso incendiario y su llamado al resentimiento, sembró entre nosotros el odio y la sospecha²². El delito

Universitarios ratifican convocatoria para protesta ‘Acostado por la Vida’ en *Unión Radio*, 17 de abril de 2006. Otro dirigente aclaró que la manifestación “no tiene tinte político partidista. Somos los estudiantes que ya no aguantamos otro muerto más”.

21 Una analista de un *think tank* neoliberal apuntará: “Desde hace ya más tiempo del necesario y del que dispone la gran mayoría de los venezolanos, indistintamente amenazados de muerte por el hampa, aquí sólo se habla de política, de lo que pasa, de lo que aconteció, de lo que seguro sucederá, de los números e interpretaciones de las encuestadoras [...]”; ver: García Delgado, Marisol 2008 “Reelección o inseguridad indefinida” en *El Universal* 15 de diciembre.

22 Uno de los más conspicuos representantes de la oposición venezolana, el Cardenal Castillo Lara expresa con claridad este argumento: “Es dañino que los venezolanos estemos divididos, pero el autor de ese daño es Chávez, porque desde que llegó ha hecho una siembra de odio que está dando resultados nefastos “Cardenal Castillo Lara asegura que Chávez no es católico” en *El tiempo*, 25 de julio de 2005. En su homilía a propósito de la celebración de la Divina Pastora, una de las fiestas religiosas

nos igualaría a todos: ya no hay ricos ni pobres, izquierda o derechas, chavistas u opositores. No importa que en realidad no todos los sectores estén igualmente expuestos al crimen y la violencia, el discurso de la seguridad, para la oposición, pretende el cese de los conflictos, la sutura de las diferencias, ofreciendo un nuevo marco para el consenso, que solo deja por fuera aquellos que son entendidos como amenazas: los hampones y el gobierno.

LA INCAPACIDAD DEL GOBIERNO PARA FRENAR EL DELITO

Un segundo eje de sentido en el discurso de la oposición es la denuncia de la imposibilidad estructural del gobierno de enfrentar eficazmente la inseguridad. Este argumento, que podría resultar incontestable al contrastarlo con el crecimiento de los índices delictivos, sin embargo elude la concurrencia de competencias en materia de seguridad entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, muchos de los cuales se mantienen en manos de la oposición, y de los distintos poderes públicos.

Más relevantes son los argumentos a los que se acude para explicar esta incapacidad, que se atribuiría no tanto a un deficiente desempeño gubernamental como a condiciones estructurales inmanentes al propio gobierno chavista, y que definen su imposibilidad para resolver los problemas del delito: la despreocupación por el problema frente a la prioridad que se le otorga a otros temas, las posturas confrontativas y el clima de incertidumbre y división que generan, la desinstitucionalización progresiva y el irrespeto a las normas, el desgobierno y la anarquía, etcétera²³. Su falla para reducir el crimen sería un signo de

más importantes del país, volvió sobre el tema: “El odio sembrado, tenaz e irresponsablemente, amenaza hacer de los venezolanos entre sí irreconciliables enemigos y lleva la división y enfrentamiento hasta en el seno mismo de las familias” en <<http://www.globovision.com/news.php?nid=18171>>.

23 En su editorial del 24 de septiembre de 2008, el diario *El Nacional*, nos ofrece una resumida versión de esta posición: “En las encuestas hay unanimidad: el problema que más agobia, que más angustia, que más aterra a los venezolanos es la inseguridad. ¿Y, entonces? ¿Por qué tanta indolencia? Desde hace años venimos arrastrando con este calvario. La gente clama en el desierto. No otra cosa que un desolado desierto es la sordera oficial, la insensibilidad oficial, la incompetencia oficial [...]. Ante el clamor de la gente, el Gobierno responde con su caparazón de tortuga. Los personeros gubernamentales tienen una gravísima responsabilidad en el auge de la delincuencia [...] Los representantes del régimen usan un lenguaje tan violento que su contribución al clima de zozobra no puede ocultarse. [...] Mientras los criminales hacen de las suyas [...] el Gobierno se cruza de brazos. El Gobierno se rinde [...]. ¿Por qué se deja que pasen los días, que las calles se llenen de sangre, que sean cada vez más las familias que anden de luto, que aumenten las madres que van quedando solas porque el delito las castiga de manera tan inmisericorde? En cualquier otra época ya habrían sido removidos los funcionarios incapaces. Ya

su fracaso para gobernar. Gobierno de la seguridad y gobernabilidad, en el discurso de la oposición, se implican y se hacen equivalentes. Como resultado de estas premisas, un ex diputado y dirigente de la oposición estimará que el fracaso del chavismo para batir el crimen es la razón más poderosa para justificar su salida del gobierno²⁴.

UN GOBIERNO CRIMINAL

La responsabilidad del gobierno no se agota en su práctica divisiva ni en su impotencia para enfrentar el delito. La oposición le atribuye un papel mucho más activo, como causa directa, instigador y cómplice de la delincuencia. Esta acusación adquiere, al menos, tres tipos de argumentos: por un lado, la tolerancia y apoyo activo a sujetos definidos como criminales, como el caso de la guerrilla colombiana y el terrorismo islámico (incluso la cercanía de Chávez a gobiernos considerados por EE.UU. como “Estados forajidos”). Estos argumentos se extienden a la base social de apoyo al proyecto bolivariano, definida en diversas ocasiones como “lumpen” o delincuente, que cuenta con la indulgencia del poder para actuar impunemente, cuando no es utilizada por éste como instrumento para hostigar a la “sociedad civil. La connivencia del Estado con actores criminales tendría un doble impacto sobre la inseguridad, al tolerarse e incluso fomentarse desde el gobierno su actividad delictiva; pero también por su efecto legitimador desde el poder de la transgresión a las leyes. En segundo lugar, la oposición frecuentemente atribuye el aumento del crimen al discurso y comportamiento del gobierno, en especial del propio presidente Chávez. Su “prédica de odio”, la insistencia en un discurso de confrontación de clases, que incitaría a la violencia y a la división, los propios antecedentes violentos del presidente que en 1992 dirigió un intento de golpe de Estado, pero también las políticas gubernamentales dirigidas a vulnerar la propiedad y otros derechos civiles estarían en la raíz de la violencia y el crimen. Un tercer tipo de enunciados enfatizaría en lo que podríamos llamar el efecto “anómico” de las prácticas y discursos gubernamentales. De acuerdo a estas proposiciones, el proyecto bolivariano, en su permanente rechazo al pasado y a lo

el gobierno habría convocado mesas de trabajo para el análisis de tan devastadores problemas. Pero, no. ¡Este gobierno quiere estar siempre solo! Después de diez años, tiene la obligación de responder por sus hechos. La delincuencia lo ha derrotado. No sólo en las urnas electorales son derrotados los gobiernos. También lo son en la vida cotidiana de las sociedades [...]. Cuando no hay capacidad para cumplir la Constitución, para garantizar seguridad a los ciudadanos, los altos personeros oficiales están en la obligación de hablarle con franqueza al país, de confesar su fracaso, y lo más honesto, presentar sus renunciaciones”.

24 Ver: Farías (2006).

instituido, por su retórica incendiaria y divisiva, y su desafecto por las leyes, tendría un efecto disolvente sobre el pacto social, sobre los vínculos que permiten la cohesión de la nación y el acatamiento de las normas, que derivarían en el debilitamiento de los vínculos de control social sobre la conducta transgresora y en la legitimación de modos de acción contrarios a la ley y al respeto por los otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Antillano, A. 2007 “Que son las políticas de seguridad” en *Capítulo Criminológico*, Vol. 2, N° 32.
- Antillano, A. 2008 “Seguridad, democracia y justicia social” en *SIC*, N° 70: 72-75.
- Antillano, A. 2010 “¿Qué conocemos de la violencia policial en Venezuela?: Las investigaciones e hipótesis sobre el uso de la fuerza física por la policía” en *Espacio Abierto*, Vol. 2, N° 19: 331-345.
- Blanco Muñoz, A 1998 *Habla el comandante* (Caracas: Fundación Cátedra Pio Tamayo-UCV).
- Boersner, D. 2005 “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias” en *Nueva Sociedad*, N° 197: 100-113.
- Bonger, W 1943 *Introducción a la criminología* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Briceño- León, R.; Avila, O. (eds.) 2007 *Violencia en Venezuela. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2007* (Caracas: Lacso).
- Briceño-León, R.; Avila, O y Carmandiel, A. (eds.) 2009 *Inseguridad y violencia en Venezuela. Informe 2009* (Caracas: Alfa).
- Compagnon, O.; Rebotier, J. y Revet, S. 2009 *Le Venezuela au-delà du mythe* (París: Les Editions de l’Atelier).
- Farías, J. L. 2006 *La muerte en tiempo de Chávez* (Caracas: El Nacional).
- Gabaldón, L. G. 2008 *Seguridad ciudadana y políticas públicas en Venezuela* (s/d: ILDIS).
- Gabaldón, L. G. y Antillano, A 2008 “Las reformas policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: Una visión comparada” en *Capítulo Criminológico*, Vol. 3, N° 36: 2-27.
- Garavito, C.; Barret, P y Chávez, D. 2006 *La nueva izquierda en América Latina* (Bogotá: Norma).
- García-Pablos, A. 1999 *Tratado de Criminología* (Valencia: Tirant lo Blanch).
- Garland, D. 1985 *Punishment and welfare* (Aldershot: Gower).

- Garland, D. 1996 "The limits of the Sovereign State" en *The British Journal of Criminology*, Vol. 4, N° 36.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2006 "Informe Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Policial 2006" (Caracas: INE) mimeo.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2010 "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Ciudadana 2009 (ENVPSC-2009)" (Caracas: INE) Documento técnico, mimeo.
- Lea, J. y Young, J. 2001 *¿Qué hacer con la ley y el orden?* (Buenos Aires: Editores del Puerto).
- Merton, R. 1964 *Teoría y estructura sociales* (México: FCE).
- Ministerio de Planificación 2001 "Lineamiento generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007" (Caracas: Ministerio de Planificación).
- Ministerio del Poder Popular de Relaciones Interiores y Justicia (ex Ministerio de Interior y Justicia) 2010 "Memorias (2000-2010)" (Caracas: MPPRIJ).
- O'Malley, P. 2006 *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal* (Buenos Aires: Ad hoc).
- Platt, A. 2006 *Los salvadores de niños o la invención de la delincuencia* (México: Siglo XXI).
- Presidencia de la República 2007 "Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013" (Caracas: Presidencia de la República).
- Provea 1998 "Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela" (Caracas: Provea).
- Provea 1999 "Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela" (Caracas: Provea).
- Provea 2000 "Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela" (Caracas: Provea).
- Provea 2001 "Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela" (Caracas: Provea).
- Provea 2002 "Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela" (Caracas: Provea).
- Provea 2003 "Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela" (Caracas: Provea).
- Provea 2004 "Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela" (Caracas: Provea).
- Provea 2005 "Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela" (Caracas: Provea).

- Provea 2006 “Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela” (Caracas: Provea).
- Provea 2007 “Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela” (Caracas: Provea).
- Provea 2008 “Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela” (Caracas: Provea).
- Provea 2009 “Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela” (Caracas: Provea).
- Provea 2010 “Informe estadístico: Situación de los derechos humanos en Venezuela” (Caracas: Provea).
- Rangel, D. 2008 *Aquí manda el hampa* (Caracas: Mérida editores).
- Sampson, R. s/f “Disparity and Diversity in the Contemporary City: Social (Dis)Order Revisited” *British Journal of Sociology*, N° 60: 1-31.
- Sanjuán, A. 2008 “La revolución bolivariana en riesgo, la democratización social en cuestión. La violencia social y la criminalidad en Venezuela entre 1998-2008” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 3, N° 14: 145-73.
- Vilas, C. 2005 “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de los regímenes nacional-populares” en *Nueva Sociedad*, N° 197: 84-99.

Theo Roncken*

BOLIVIA: SEGURIDAD CIUDADANA Y VIVIR BIEN

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL HORIZONTE DEL VIVIR BIEN

EN LAS ELECCIONES NACIONALES de diciembre de 2005, que se realizaron luego de varios años de alta inestabilidad política¹, la población de Bolivia sancionó la presidencia de Evo Morales Ayma con el 54% de los votos. De origen indígena, Morales había construido su liderazgo en el seno de la protesta social contra el “modelo neoliberal” y los “más de 500 años de colonización”. La elección del máximo dirigente de los cultivadores de hoja de coca de la zona tropical del departamento de Cochabamba, despertó enormes esperanzas en Bolivia y el exterior. ¿Quién mejor que un “gobierno de los movimientos sociales” para hacer real la anhelada autodeterminación con control

* Acción Andina, Bolivia.

1 Ya desde la llamada “Guerra del Agua” del año 2000, los distintos movimientos sociales y fuerzas opositoras del país intensificaron la articulación de sus agendas políticas, y se hicieron cada vez más comunes las referencias al “desgaste de los partidos tradicionales”. En octubre de 2003, las protestas populares que serían conocidas como “la Guerra del Gas”, provocaron la huida del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a los Estados Unidos. El Vicepresidente Carlos D. Mesa asumió la representación máxima pero tuvo que lidiar con múltiples manifestaciones sociales. Tras su renuncia en junio del 2005 se pactó la presidencia interina hasta las elecciones de diciembre del entonces Presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez Veltzé.

social desde abajo? Así, sobre las bases conceptuales de un horizonte de Estado “al servicio del pueblo” y con el respaldo esencial de las organizaciones del “Pacto de Unidad”², el Movimiento Al Socialismo (MAS) comenzó a tomar acciones encaminadas, se sostiene, a generar un cambio profundo.

En este contexto se priorizó, en los primeros cinco años de gestión, la obra gruesa de una redistribución de competencias y recursos. Apoyado en una buena cantidad de Decretos Supremos y en un sorprendente despliegue de habilidades tácticas para la negociación política, este proyecto se afianzó a principios del 2009 con la aprobación y promulgación de una nueva Constitución Política del Estado (CPE). Se trata de una norma suprema sin precedentes en el mundo en términos del amplio reconocimiento de los derechos individuales y colectivos y de mecanismos de participación ciudadana en la construcción del nuevo Estado Plurinacional. A la vez, se apostó por una política económica con atención preferencial para los principales sectores extractivos (hidrocarburos, minerales, soja) con el fin de alcanzar una buena solidez macroeconómica.

En orientación a la formulación de políticas públicas que den cuerpo a lo establecido en la nueva CPE, se ha planteado un rol central para el concepto del Vivir Bien. A diferencia del horizonte de una “vida mejor”, el Vivir Bien plantea “una vida de equilibrio con todos los seres dentro de una comunidad” lo que “equivale a tener una sociedad con equidad y sin exclusión” (Puentes, 2011: 359). Sin embargo, como proyecto nacional en construcción, el Vivir Bien aún es muy joven y su traducción en metas y posibles caminos a recorrer en las distintas áreas de atención encierra enormes desafíos para la política pública.

En particular en el campo de la seguridad ciudadana, observamos dificultades para concretar el cambio de paradigma requerido por una orientación hacia el Vivir Bien. Existen notables contradicciones entre discursos y prácticas, como también entre lineamientos políticos y planes operativos. Es objetivo de este artículo explorar algunas de esas contradicciones, en ayuda a la identificación de pautas que nos permitan visualizar un camino hacia la futura superación de las mismas. En aras de entender mejor los paradigmas que siguen imponiendo su sello sobre el pensamiento colectivo e institucional en Bolivia en torno

2 Si bien el Pacto de Unidad (luego también llamado CONALCAM) ha reunido un número grande y variable de organizaciones sociales, sus cuatro pilares son las organizaciones matrices de los pueblos originarios del altiplano (CONAMAQ), los pueblos originarios de las tierras bajas (CIDOB), el sector campesino (CSUTCB) y las mujeres del área rural, mayormente altiplánica (Bartolina Sisa).

a la seguridad ciudadana, comenzaremos con una breve descripción del contexto y un repaso de los planes y programas oficiales proclamados y/o ejecutados en el curso de las últimas décadas.

TRES DÉCADAS ARRASTRANDO UN CONTEXTO INSTITUCIONAL COMPLEJO

Juan Yhonny Mollericona (s/f) observa que “Bolivia por un largo período no tuvo políticas de seguridad pública y recién a mediados de los noventa se hicieron algunos esbozos de política pública en materia de seguridad”. Podemos decir que durante las primeras gestiones presidenciales de dicha década, la atención pública que pudiera despertar el tema en un sentido más amplio, quedó relegada frente a una incesante presión internacional sobre los gobernantes del país por “el problema de las drogas”. En 1989 el ex presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993) calificaba la relación bilateral con los Estados Unidos “narcotizada a tal punto que todas las conversaciones empiezan y terminan en el tema de las drogas” (Roncken, 1997: 291); mientras que en 1993, el ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) se quejaba: “la dependencia es terrible, viene el Fondo Monetario Internacional, viene la Embajada de Estados Unidos, viene el Banco Mundial y todo el mundo nos dice lo que se debe hacer” (*ibídem*). Por otra parte, las doctrinas y prácticas de la lucha contra las drogas permeaban todas las áreas de competencia que se consideraba vinculadas a ella. De esta manera, el tema de las drogas fue un vehículo para la continuación o el relanzamiento modificado de importantes elementos de modelos de seguridad esencialmente autoritarios y generalmente vinculados a la promoción y/o defensa de determinados intereses de élites nacionales e internacionales. Por ejemplo, la participación directa de personal militar en el cumplimiento de funciones de seguridad interna ya fue retomada, en el año 1986, a menos de cinco años del retorno a la democracia, en el marco del operativo antidrogas “Hornos Calientes”, planificado y dirigido por funcionarios de los Estados Unidos. La resultante confusión sobre los roles institucionales de Policía y Fuerzas Armadas, llevó en los años subsiguientes a fuertes disputas entre ambas instituciones. Estas, en vez de impulsar un necesario debate al interior del nuevo Estado democrático, llevaron a la creación de cuerpos especiales que, financiados y entrenados por agentes externos, pudieron consolidar una práctica operativa por encima de jerarquías institucionales y otros instrumentos bolivianos de fiscalización. Es lo que señala un estudio histórico del manejo contradictorio de varios escándalos públicos provocados por grandes incautaciones de drogas entre 1984 y 1995 (Roncken, 1998: 64). El análisis de estos casos conduce a la conclusión de que:

[...] a pesar de varias reformas implementadas, el Estado boliviano no logra controlar las labores de inteligencia policial, que son el eje de la lucha contra los traficantes de droga. Existen coordinaciones extraoficiales entre funcionarios estadounidenses y bolivianos, que se sustraen a la fiscalización nacional, ya que, en caso de un cuestionamiento, los funcionarios extranjeros gozan de inmunidad diplomática, y los funcionarios nacionales son sometidos a juicios internos en su institución.

Durante largos años, esta embarazosa situación de extra-institucionalidad o, si se quiere, para-institucionalidad, fue exitosamente normalizada como una supuesta característica esencial de la misión policial y hasta pudo adquirir un determinado grado de legitimidad, debido a la complicidad de los llamados “partidos políticos tradicionales”. Estos, por turno y a cambio de su compromiso de no tocar el pacto de no intromisión en los “asuntos internos” del aparato policial, se aseguraban de un respaldo incondicional de la institución del orden al Estado de Derecho que representaban, sea cual fuese el nivel democrático de sus programas y acciones. En la lectura de Juan Ramón Quintana (2005: 233), la Policía Nacional con la que Bolivia entró el siglo XXI:

a) es una Policía que actúa bajo un liderazgo político y corporativo *prebendal*; b) tiene una estructura represiva y militarizada; c) es una Policía altamente burocratizada; d) una Policía de precaria profesionalización; e) una organización donde predomina el trabajo informal; f) una Policía caracterizada por su atomización estructural; y, finalmente, g) una organización con serias tendencias hacia la privatización de sus funciones.

La sección sobre Bolivia de un informe de la OEA (2008a: 1) ubica los antecedentes inmediatos del devenir de la institución policial en democracia en los regímenes militares que, entre 1964 y 1982, “redujeron a la policía a un departamento de tareas de vigilancia y control interno”, en donde “el personal e infraestructura de la policía se destinara especialmente a la persecución, tortura y cautiverio de la ruptura política”. De acuerdo con esta lectura:

Surgió así una total dependencia de la policía al orden militar, lo que delineó los aspectos más importantes dentro de la institución. Una vez que Bolivia recupera su democracia, en 1982, se establece claramente en la Constitución Política, el rol de los militares, cosa que no pasó con la policía, la cual se quedó sumida en dudas y en una estructura organizativa concebida en la cultura del autoritarismo³.

3 En realidad, no ha habido reforma constitucional en la década de los ochenta y el texto constitucional de 1967 mantuvo vigencia hasta el año 1994.

Sin embargo, el informe de la OEA cita a Dorado (s/f) quien destaca un nuevo protagonismo de la Policía Nacional Boliviana con el retorno a la democracia, “el cual se ve reflejado con la aprobación ‘atropellada’ de su única Ley Orgánica de la Policía Nacional en la historia en 1985, la cual incluso no ha sido publicada, hasta la fecha, por la Gaceta Oficial de la Presidencia de la República, tal como lo exigen la Constitución y normas concordantes para su plena vigencia” (*ibídem*: 14)⁴.

El alto grado de autonomía institucional que refleja este dato también se vio confirmado en el último proceso constituyente el cual no supo crear las bases legales para una verdadera integración de las “instituciones del orden” en la estructura funcional del Estado. Igual que el texto de 1994, la CPE de 2009 incluye en su Segunda Parte una sección especial (Título VII) para normar lo referido a las Fuerzas Armadas y la Policía boliviana. De esta manera, ambas instituciones lograron dejar intactas sus posiciones diferenciadas (y privilegiadas) frente a los demás actores con “Funciones de control, de defensa de la sociedad y de defensa del Estado”, quienes se encuentran incluidos en el Título V de la Constitución (Contraloría, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, y Procuraduría). Ante la tenaz resistencia de los altos mandos militares y policiales a las modificaciones planteadas, los miembros de la Comisión de Defensa de la Asamblea Constituyente acordaron “dejar todo como está con algunas sugerencias que hacen más a la forma que al fondo”. Algunos constituyentes calificaron esta decisión como una “salida salomónica”⁵ pero el tema no provocó más debate, y los Artículos N° 252-255 del actual texto constitucional, referentes a la Policía, sólo se diferencian en forma de los Artículos N° 215-218 de la CPE de 1994.

1990-2005: LOS DESAFÍOS DE PROGRAMAS SIN RESPALDO DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Con esta breve caracterización de algunos de los desafíos que condicionaron la institucionalidad boliviana en estos 30 años de democracia, pasamos a revisar las propuestas de políticas nacionales específicas sobre seguridad pública y/o seguridad ciudadana que comenzaron a

4 En los archivos de la Gaceta Oficial, con acceso público por internet, se menciona la publicación de las Leyes 734 y 735 como texto y anexo de la Ley Orgánica de la Policía Nacional (Edición N°1.423, 21 de mayo de 1985). Sin embargo, los enlaces no dan acceso a los referidos documentos dejando como único texto disponible el Decreto Ley 17.897 emitido el 8 de enero de 1981. Ver: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>>.

5 “Militares y policías acuerdan dejar intacto actual régimen de Defensa” en *La Prensa*, agosto de 2007; citado en: <<http://www.observatoriodeseguridad.org.bo/detalle.php>>.

ser difundidas con mayor deliberación a partir de la última presidencia de Hugo Banzer Suárez (1997-2001). Hasta la gestión de Carlos D. Mesa (2003-2005), Mollericona *et al.* (2007: 30) identifican seis planes:

1. Plan de Seguridad y Protección Ciudadana: por la Familia, 1997; relanzado en 1998.
2. Plan Integral de Seguridad y Participación Comunitaria, 1999.
3. Plan Ciudadela, 2000.
4. Plan Tranquilidad Vecinal, 2001.
5. Programa de Vigilancia Participativa; relanzado como Plan de Emergencia de Seguridad Ciudadana., 2002.
6. Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Orden Público, 2003.

Aprovechando la particular coyuntura favorable a la reducción de la hoja de coca boliviana⁶, el gobierno Banzer dispuso a partir de 1998 la mano de obra de conscriptos del Servicio Militar Obligatorio para la erradicación forzosa de esta planta (lo mismo había pasado en el 1985 con efectivos de la Policía Nacional). El aparente éxito de esta política de reducción de cocales fue opacando los últimos cuestionamientos desde la sociedad a la progresiva institucionalización del compromiso operativo de las FF.AA. bolivianas con la lucha contra las drogas. Al mismo tiempo, los datos oficiales recogidos y divulgados por la Policía Nacional, señalaban la existencia de un aumento considerable en el número de delitos comunes denunciados (según estos datos, de 42.767 casos en el 1996 a 50.370 casos en el 1999⁷). La amplia difusión de estadísticas y testimonios alarmantes en los medios de comunicación masiva ayudó a los gobernantes a crear el escenario adecuado para avanzar hacia una progresiva incursión de la fuerza militar en otras áreas de control interno, en particular, en la llamada “lucha contra el crimen y la delincuencia” y más tarde, en la represión de manifestantes. No obstante los esfuerzos de autoridades por legitimar su

6 Fuentes oficiales explican la considerable reducción de cultivos de coca en Bolivia entre 1998 y 2001 a partir de la implementación del agresivo programa de erradicación del gobierno boliviano. Esta interpretación es cuestionada por Investigadores independientes quienes sostienen que la reducción de coca en Bolivia fue posible a causa de cambios en los mercados y el negocio de la cocaína a nivel de la Región Andina. Estos se tradujeron en una reorganización de la demanda de hoja de coca y una vertiginosa expansión de la producción colombiana que ya se comenzó a manifestar en el año 1993. Véase: Roncken *et al.* (1999).

7 “La Policía debe dar seguridad al ciudadano más que al Gobierno” *Opinión*, 28 de marzo de 2001: 14A.

falta de control sobre el aparato policial, la población fue consecuente en nombrar a la Policía Nacional Boliviana entre los últimos puestos de la lista de instituciones que gozaban su confianza (OCADEM, 2004; Red Anticorrupción Bolivia, 2006; Quintana, 2005: 219). En consecuencia, la persistente y desgarradora exposición de algunos casos de niñas extraviadas, en la puerta de su colegio, fueron suficientes para implantar con éxito la propuesta de reforzar con militares a la “policía rebasada” en su lucha contra el delito.

Esa fue la orientación del Plan Ciudadela (2000) y, a pesar de algunos títulos que sugerían lo contrario, también fue el tenor de los dos planes que lo precedían. El Plan de Seguridad y Protección Ciudadana: por la Familia (1997) concentró su diagnóstico de la situación en pandillas juveniles, drogas y alcohol, asaltos y atracos; anunció reformas institucionales que no se concretaron; y planteó la creación de brigadas civiles en colegios y barrios. Esta última idea encontró un gran entusiasmo entre la población y en algunos barrios donde había presencia de personas que supieron canalizar ese voluntarismo llegó a consolidarse, con los años, una dinámica de vigilancia civil preventiva apoyada en el liderazgo de dirigentes locales y Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Sin embargo, en esos primeros años de implementación de la idea de una participación ciudadana, como señala Quintana (2005: 144), “estuvo presente un objetivo específico: *policializar* la seguridad ciudadana, esto es, fortalecer el rol de la Policía en la seguridad [...]”. En muchos lugares, los vecinos se encontraron de pronto con un aparato policial que interpretaba su nueva relación con el barrio como una oportunidad para involucrar a la población en la recaudación de fondos para la propia institución. Tras dos períodos con pocos éxitos demostrables en la implementación del plan, se lanzó en 1999 el Plan Integral de Seguridad y Participación Comunitaria que replanteó el funcionamiento de brigadas vecinales para “frenar la delincuencia en los barrios”⁸, y de un Grupo de Apoyo Civil a la Policía (GACIP) para “estrechar y armonizar las relaciones Policía/Sociedad”⁹. Esta vez el programa fue acompañado de una “instrucción oficial del Presidente de la República para que contingentes de la Policía Militar apoyen los planes de lucha contra la delincuencia en las ciudades principales y centros poblados fronterizos”¹⁰. En particu-

8 “Brigadas vecinales garantizarán seguridad ciudadana en barrios” en *Opinión*, 18 de julio de 1999: 16A.

9 “Misión de Gacip: alejar a los jóvenes del alcohol y la droga” en *Opinión*, 1 de agosto de 1999: 18A.

10 “Militares comparten ‘funciones antidelinquencia’ con la Policía” en *Opinión*, 17 de agosto de 1999: 10A.

lar, este componente militar de la propuesta se reforzó en posteriores planes como Ciudadela (1999-2000) y, en la gestión de Jorge Quiroga, en el Plan Tranquilidad Vecinal (2001), anunciado como “una nueva fase de lucha frontal contra la delincuencia en las ciudades y poblaciones del territorio nacional”¹¹. En su evaluación del Plan Integral de 1999, Quintana (*ibídem*) juzga que:

[...] su efectiva duración fue tan breve como el primero. Su vitalidad fue agotándose gradualmente hasta que se lo declaró inviable debido a problemas de coordinación ciudadana, limitada capacidad profesional de la Policía, recursos escasos y, fundamentalmente, un liderazgo institucional difuso. La corrupción policial, los abusos, la violación a los derechos humanos y la activa deliberación de las bases policiales que puso en jaque al gobierno de entonces, terminó por cancelar su ejecución a fines del año 2000.

Por esas fechas, el sociólogo Fernando Mayorga opinó, en una entrevista con la prensa nacional, que “el desgobierno y las permanentes manifestaciones populares han convertido a la Policía en una institución represora”¹². De manera coincidente, Quintana (*ibídem*, 182-183) señala que:

Paradójicamente, en el ámbito operativo policial se crearon dos unidades especiales, el Centro Especial de Seguridad del Estado (CESE) y la Unidad de Seguridad a Dignatarios (USEDI), ampliando así el número de efectivos destinados a la seguridad estatal y reduciendo los destinados a la seguridad ciudadana o a la prevención y control del delito.

En el último año de las gestiones gubernamentales del ADN (Banzer, y luego, Quiroga), la imagen pública de la Policía Nacional Boliviana sufrió un duro revés debido a un escándalo que vinculaba a un oficial en servicio activo, el coronel Blas Valencia, con una serie de asaltos a mano armada. Confirmada en su desconcierto, la población escuchó decir a su presidente que “la reestructuración de la Policía Nacional debe ser parte de las propuestas electorales que los partidos políticos y candidatos presentarán el próximo año en el marco de las elecciones presidenciales”¹³. Por esas fechas, la

11 “Militares y policías definirán futuro de la seguridad ciudadana” en *Opinión*, 7 de octubre de 2001: 17A.

12 “Policía obligada a reprimir en vez de dar seguridad”. En: *Opinión*, 16 de diciembre de 2000: 12A.

13 “Tuto dice que dejará pendiente reestructuración en la Policía” en *Opinión*, 23 de diciembre de 2001: 29A.

prensa nacional registró la existencia en el país de no menos de 144 grupos de seguridad privada que pidieron autorización para funcionar legalmente, a tiempo de señalar que: “[a]provechando la crisis institucional de la Policía Nacional, las agencias de seguridad privada han comenzado a multiplicarse como hongos en Bolivia”¹⁴. Sin embargo, la población de escasos recursos expresa su escepticismo sobre el alcance real de ese mecanismo. Hinojosa *et al.* (2006: 58) citan a un vecino de Cochabamba quien opinó: “Esas cosas se han solucionado en la Cancha [...]pero] en los barrios [...] por todos los lugares alejaditos ya van a robar, ¿no?”, y confirman que:

[...] luego de un primer auge más generalizado de estos servicios, una buena parte de las empresas prestan sus servicios en los sectores más acomodados, eludiendo los sectores peri-urbanos. De ahí la sensación de que su presencia en esos espacios ha provocado migraciones en el campo de acción delictiva hacia los barrios periurbanos, por ser los espacios menos vigilados.

En el período de 2002-2005, más que los planes y programas operativos que, igual que los anteriores, no lograron superar el carácter coyuntural porque, como explica Loreta Tellería (Mollericon, 2007: XI), “ninguna contemplaba una reforma sustancial de las instituciones del sistema penal, principalmente de la Policía”; se destaca la promulgación, el 4 de agosto de 2003, durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada, de la Ley de Seguridad Ciudadana. Esta norma, también conocida como Ley 2.494, establece el funcionamiento de un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Orden Público para la elaboración de “planes maestros”, e instancias similares en todos los departamentos, provincias y municipios del país, con participación de representantes de la sociedad civil. Posteriormente, en la gestión de Carlos D. Mesa, se reglamenta esta ley mediante el Decreto Supremo 27.571 posibilitando la asignación de recursos que luego fueron ampliados con la modificación del Decreto Supremo 28.223 referido al uso y la distribución de los ingresos por la venta de gas. No obstante las buenas intenciones, hasta el momento el funcionamiento de los Consejos de Seguridad Ciudadana quedó en papel y con él, la apropiación de un horizonte de co-gestión de la (in)seguridad por parte del Estado y la sociedad.

14 “144 grupos de seguridad privada pidieron autorización para trabajar” en *Opinión*, 23 de diciembre de 2001: 28A.

2006-2011: LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO

En términos generales, el paradigma del Vivir Bien plantea enormes desafíos para la práctica de la gestión pública boliviana. Uno de los documentos oficiales que mejor refleja esta realidad, es el Plan de Desarrollo Económico y Social para el Vivir Bien 2011-2015. En él se establecen algunas implicancias del horizonte del Vivir Bien para el funcionamiento del Estado Plurinacional. Se habla de una Revolución Institucional que “va más allá de un simple rediseño del aparato gubernamental y consiste en el cambio de los modos de organización y de las reglas de juego para el funcionamiento de las nuevas relaciones entre Estado y Sociedad” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2010: 38). Se visualiza un proceso de fusión entre Estado y Sociedad que supone, entre otros:

[...] romper el monopolio que de lo público han hecho las entidades y autoridades gubernamentales, lo que a su vez implica la devolución de los procesos de toma de decisiones y de gestión pública a la sociedad –organizaciones comunitarias– bajo los principios de la democracia comunitaria y en función al interés colectivo (*ibídem*: 41).

En ese marco, el actual Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Gobierno (s/f: 19-20) que, de acuerdo a la estructura orgánica de este ministerio, diferencia el campo de la Seguridad Pública del de la Seguridad Ciudadana, propone respectivamente una estrategia de “Acción conjunta entre la sociedad civil y las instituciones de seguridad pública” y una estrategia de “Construcción y consolidación democrática de un nuevo modelo de seguridad ciudadana”. Las “políticas democráticas de seguridad” que el PEI propone “construir de manera participativa” (*ibídem*: 32),

[...] debieran estar sustentadas en criterios de justicia social más que de orden, en instituciones públicas democráticas y eficaces, en una mayor inclusión social, prevención, distribución más equitativa de recursos, participación comunitaria, transparencia de los actos, pero fundamentalmente, cero tolerancia a la corrupción e impunidad.

Si bien este propósito suena prometedor, en la práctica la definición de las políticas en el área de la seguridad sigue siendo considerada por la mayoría de actores un campo de acción reservado a la llamada “institucionalidad competente”. En consecuencia, también la inclusión de la sociedad queda comúnmente restringida a los actores que son legitimados por dicha institucionalidad. Así, suelen ser invitados los dirigentes de Juntas Vecinales, pero no los grupos de jóvenes con una vivencia distinta de la problemática de seguridad en

sus barrios; puede participar una representación de las instituciones defensoras de los Derechos Humanos; pero raras veces se incluye de manera directa al niño o niña, a la trabajadora del hogar o el adulto mayor, con sus respectivas inseguridades y percepciones de los factores clave de la seguridad. Al respecto, también es menester señalar la poca constancia del compromiso de la propia sociedad con la temática. Esta generalmente elude su participación directa en un tratamiento sistemático y crítico. De esta manera, la articulación entre Estado y sociedad corre el riesgo de reafirmar algunas de las tradicionales líneas de división entre los incluidos y los excluidos o marginados. A modo de ilustración, nos sirve una mirada a las noticias sobre la Cumbre de Seguridad Ciudadana que se realizó en junio de 2011 en el municipio de Santa Cruz de la Sierra.

En abril de 2011, un lamentable suceso en Santa Cruz que casi terminó con la vida del Gobernador del departamento, Rubén Costas, provocó una ola de indignación, ante “la creciente inseguridad en el país”. Como demuestra la Tabla I, según los datos oficiales el número de denuncias de delitos comunes de mayor incidencia¹⁵ creció a nivel nacional en un 48%, de 25.196 casos en 2005 a 37.337 casos en 2009. Una tercera parte de este aumento – 3.977 casos –, correspondería al departamento de Santa Cruz. Temiendo que el tema podría ser políticamente capitalizado por la oposición, el Gobierno Nacional se apresuró en anunciar la próxima realización de una Cumbre sobre Seguridad Ciudadana. Costas, identificado como un líder opositor y representante de sectores del poder económico cruceño, convocó a la realización de una Cumbre regional paralela.

Tabla 1
Número de denuncias de delitos comunes en Bolivia y en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, 2005-2009 (datos preliminares)

	2005	2006	2007	2008	2009 (p)
Nacional	25.196	27.191	30.045	34.428	37.337
La Paz	8.025	9.349	9.852	9.290	10.764
Santa Cruz	6.060	6.487	7.000	10.076	10.037
Cochabamba	2.840	3.190	4.064	4.278	5.221

Fuente: Policía Nacional (INE, 2010).

15 Están incluidos los siguientes delitos: Delitos contra la integridad corporal y la salud, Delitos contra los derechos de asistencia familiar, Estafa y otras defraudaciones, Homicidio, Hurto, Robo, Robo Agravado (Atracos), y Violación, estupro y abuso deshonesto. Véase: <www.ine.gob.bo>.

Más tarde, el presidente Morales lamentaría en público esta politización del tema, pero los planes ya estaban en marcha y es probable que la premura que resultó de las disputas por el liderazgo político en la temática haya reforzado el sesgo en el tipo de actores que fueron invitados y participaron en la Cumbre. También los anuncios sobre los objetivos del evento, que se referían a “el establecimiento de un pacto de fortalecimiento institucional contra el crimen organizado”, levantan dudas sobre el imaginado rol de la sociedad y la puesta en práctica de la orientación “integral y participativa” de la nueva política. En las secciones subsiguientes abordaremos este aspecto fundamental en mayor detalle, pero primero buscaremos llegar a una lectura más comprensiva del estado de la inseguridad ciudadana en Bolivia.

EL DESAFÍO DE LA INTERPRETACIÓN DE ESTADÍSTICAS GENERALES

Para comenzar esta tarea, nos sirve realizar una comparación entre las estadísticas generales más recientes de delitos comunes denunciados de la Tabla I, y registros similares de años anteriores. La Tabla II recoge estos datos para el primer quinquenio de la misma década.

Tabla 2

Número de denuncias de delitos comunes en Bolivia y en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Nacional	36.081	34.374	28.569	28.025	29.503
La Paz	11.752	10.131	8.866	8.412	9.596
Santa Cruz	12.940	12.663	8.542	8.385	7.521
Cochabamba	4.514	3.921	3.669	3.729	2.840

Fuente: Policía Nacional (INE, 2010).

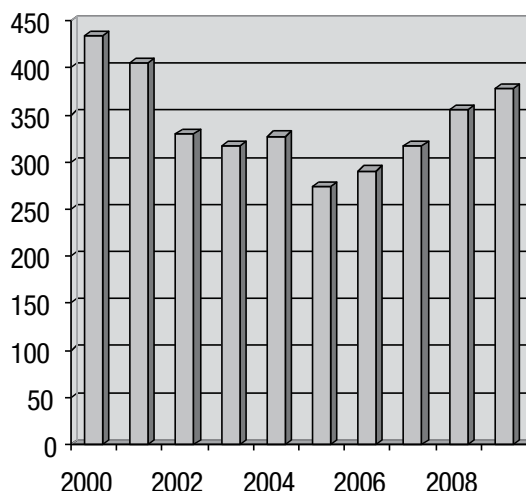
Estos datos nos obligan a revisar la noción de un sostenido crecimiento del delito en Bolivia. Si bien es lo que parecen indicar las estadísticas sobre el período 2005-2009, para los cinco años anteriores los datos señalan una tendencia más bien inversa; tanto así que en el 2009 los niveles absolutos de delitos denunciados son muy parecidos a los registrados a principios de la década. El Gráfico 1 compara estos datos expresados en números de delitos por 100 mil habitantes¹⁶ y pone

16 Para el cálculo se utilizó los datos poblacionales del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA. Ver: <<http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database>>. Estas difieren ligeramente de las proyecciones del INE.

en tela de juicio la evidencia de una tendencia al crecimiento de la criminalidad en el país demandando una mirada más precisa.

Grafico 1

Denuncia de delitos por 100 mil habitantes (INE, datos PNB)



En un reciente estudio patrocinado por la FLACSO-Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Lucía Dammert *et al.* (2010: 48) señalan que:

La confianza de la ciudadanía en las instituciones de seguridad pública y en el sistema de justicia criminal es un factor clave tanto para el funcionamiento de estas instituciones como para la recolección de estadísticas policiales. La desconfianza de la ciudadanía limita el accionar de la policía y la justicia, y así se reducen las posibilidades de recoger datos de calidad que permitan conocer de mejor manera la realidad delictiva por medio de denuncias.

En Bolivia, prácticamente todos los datos oficiales de acceso público en el campo de la seguridad pública son generados desde la institucionalidad y práctica policial. Líneas arriba ya hemos señalado que es precisamente la Policía Nacional que se destaca en las diversas encuestas realizadas entre las instituciones que menos confianza inspiran en la población boliviana. Según datos de la Encuesta Nacional de Costos de la Corrupción (ENCC) realizada en 2005 por la Red Anticorrupción Bolivia (2006: 5): “[...] la Policía, Aduana, Justicia e Impues-

tos son los ámbitos en donde se registra el mayor número de casos de corrupción. En las tres últimas instituciones, las cifras son alarmantes porque aproximadamente en 1 de cada 3 trámites se exigen coimas”.

También interfiere la poca confianza en el funcionamiento del aparato de justicia, especialmente entre la población con pocos recursos económicos. Un testimonio recogido en un estudio sobre percepciones de la inseguridad ciudadana en barrios periféricos de la ciudad de Cochabamba (Hinojosa *et al.* 2006: 32) señala que: “Para poder hablar con un juez directamente, hay que tener una cantidad de dinero acumulado porque si no das el soborno que ellos llaman [...] nunca”. Datos de encuestas del Latin American Opinion Project (LAPOP), recogidos en un informe de la ONG boliviana Ciudadanía (2010: 193), registraron para el sistema de justicia porcentajes promedios de confianza sumamente bajas entre la población boliviana. Calificada en una escala de 1-10, estos oscilaba entre 38 y 45% para el período 2004-2010. En comparación, los encuestados en el 2010 expresaron un promedio cercano al 59% de confianza¹⁷ en la Justicia Comunitaria que se basa en mecanismos e instrumentos desarrollados en contextos locales particulares sin la intermediación del ámbito estatal y ha sido reconocida en la CPE de 2009 y parcialmente reglamentada mediante la Ley de Deslinde Jurisdiccional promulgada en diciembre de 2010¹⁸.

Frente a la relativa pérdida de confiabilidad que la poca confianza en la institucionalidad estatal provoca en las estadísticas oficiales de la criminalidad, sube la relevancia de encuestas nacionales como las que realiza LAPOP en las Américas desde 1995 para la publicación de su Barómetro de las Américas y, en el caso de Bolivia, la del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2006. A la vez, estas encuestas permiten establecer distinciones entre los niveles de victimización (vinculada a la inseguridad objetiva) y las percepciones del riesgo a convertirse en víctima de alguna desgracia (inseguridad subjetiva). En el año 2010, LAPOP (en: Ciudadanía, 2010: 86-90) registró grados de victimización particularmente altos para Bolivia que, con el 26,2% de encuestados quienes reportaron haber sido “víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses”, se ubicó en el cuarto puesto más alto del continente, “en el mismo nivel que

17 Cálculo propio a base de los porcentajes por departamento, publicados por Ciudadanía (2010: 181), y las proyecciones de la población total por departamento del Instituto Nacional de Estadísticas (2010) en <<http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20411.HTM>>.

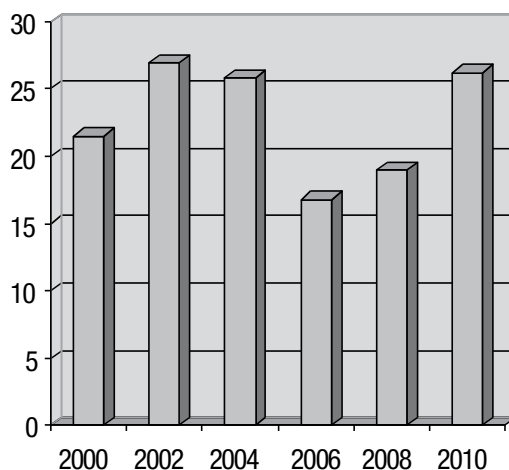
18 En un siguiente artículo esperamos abordar en más detalle las maneras de vinculación de las prácticas de Justicia Comunitaria con la puesta en práctica del concepto del Vivir Bien.

[...] países tradicionalmente considerados más violentos que Bolivia, como México y El Salvador”. Los departamentos de mayor incidencia fueron La Paz (30,3%), Cochabamba (29,9%), Potosí (29,7%) y Santa Cruz (24,9%), lo que, salvo en el caso de Potosí, se relaciona con la considerablemente mayor victimización promedio en el urbe (30,2%) que en áreas rurales (17,3%).

En cuanto al comportamiento de la cifra nacional en el tiempo (ver el Gráfico II), se señala que “el nivel promedio de victimización en los últimos 12 años se ha mantenido alrededor del promedio actual (26,2%) con la excepción de 2006 y 2008 en los que el reporte de victimización era significativamente más baja que el actual (16,8% en 2006 y 19% en 2008)”. El aumento del índice en el 2010 es parcialmente adjudicado a la implementación de una mejora en el instrumento de medición, sin embargo, “la magnitud del incremento [...] es muy grande como para suponer que es solamente efecto de esta mejora”.

Gráfico 2

Victimización por delincuencia en % (Ciudadanía, datos LAPOP)



La mirada que brinda este último gráfico sobre la realidad del país es bastante distinta a la presentada en el Gráfico I, sin embargo, ambas figuras parecen refutar la noción de una tendencia al crecimiento de la victimización por delitos considerados como comunes.

Por otra parte, Dammert *et. al* (2010: 40-41) aconsejan, de manera acertada, que debemos “[...] interpretar con mucho cuidado los datos de victimización a la hora de establecer comparaciones” (entre países), ya que: [...] a pesar de que la pregunta sobre victimización tienda a la objetividad, [...] Una pregunta tan amplia como: “*¿Ha sido víctima de algún delito en los últimos meses*” no permite saber qué es lo que la persona entiende por “delito”. Es posible que en los distintos países la gama de hechos considerados como “delitos” varíe considerablemente. También es posible que el tipo de delitos sea distinto entre países.

Este comentario apunta a una indagación más profunda en las diversas nociones sobre la seguridad y los factores de la inseguridad que se expresan en, pero a menudo se esconden detrás de los datos publicados y programas implementados.

EL DESAFÍO DE LA INTEGRALIDAD

Con respecto a la convivencia, el Vivir Bien plantea una vida en plenitud basada en la solidaridad social y la complementariedad, “que es el supuesto de la interdependencia humana entre seres que son diferentes; que tienen capacidades y atributos también diferentes lo cual enriquece la interacción y es la base del aprendizaje común” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2010: 21). Esta orientación obliga a una revisión de las lógicas y prácticas de control institucional o social en vigencia, en cuanto éstas faciliten la imposición de inequidades y/o se dirijan a disminuir o suprimir los riesgos que implica la convivencia con el Otro.

En referencia a las tendencias en el actual mundo globalizado, Zygmunt Bauman (2007: 10) sostiene que: “Miedo’ es el nombre que damos a nuestra incertidumbre: a nuestra ignorancia con respecto a la amenaza”. En otro libro (2005), Bauman sostiene que a partir de ese miedo ha tomado fuerza un discurso global de “la defensa del hogar, considerada la condición necesaria de toda seguridad”, en donde “comunidad significa mismidad, en tanto que mismidad significa la ausencia del Otro, especialmente de otro obstinadamente diferente”.

En Bolivia, se puede ver reflejadas estas tendencias en discursos políticos, en noticias de prensa y en conversaciones cotidianas. Son espacios en donde es común escuchar referencias al “criminal”, el “maleante” o el “pandillero”, como si se tratase de características propias de determinadas personas o grupos de personas (por ejemplo, jóvenes de barrios periurbanos), de cuyas vidas quizás no se conoce mucho pero a las que sería mejor mantener alejadas. Entre las muchas formas en las que se expresa este imaginario de una “sociedad de riesgos” se encuentran, en un extremo, los condominios cercados y separados del resto del mundo, y en el otro, los linchamientos de per-

sonas consideradas sospechosas, usualmente en lugares donde “nunca llega la justicia”.

En ambos estos casos, se destaca y se refuerza una mirada reduccionista que considera al ciudadano, sobre todo, en su calidad de “víctima” o “delincuente”. Ambos fenómenos se encuentran relacionados con la normalización de un importante sesgo en el tratamiento del tema de la seguridad pública/ciudadana. Un enfoque “normal” expresa una preocupación particular por el robo y el hurto, en el escalafón más bajo de los delitos contra la propiedad privada (en términos de los montos y números de personas implicados) y no considera en la misma medida a crímenes de mayor envergadura como el lavado de dineros de procedencia dudosa o la engañosa esclavización de pequeños deudores practicada por algunas instituciones crediticias. De la misma manera, se sobrevalora los riesgos contra la vida y la integridad física que enfrenta el ciudadano en la vía pública. Al respecto, son ilustrativos los datos comparados de varias encuestas DHS¹⁹ que destacan, para el caso de Bolivia, la especial relevancia de los delitos de violencia contra la mujer por parte de su pareja (OEA, 2008: 22). Con el 52,3% de las mujeres de 15 a 49 años encuestadas en el año 2003 que declararon haber sufrido alguna vez de violencia física por parte de una pareja, la incidencia de la violencia doméstica se ubica en Bolivia muy por encima de los demás países incluidos en la comparación (Perú, Colombia, Haití, México y la República Dominicana). También la prevalencia de violencia sexual ejercida por la pareja es particularmente alta (15,2%) y sólo superada en el caso de Haití (17%). En comparación, la encuesta registró marcadamente menos mujeres que informaron haber sufrido violencia física (10,1%) o violencia sexual (4,0%) por parte de otra persona que la pareja²⁰. Los porcentajes de mujeres que indicaron haber sufrido algún tipo de violencia (incluida la emocional) fueron respectivamente 64,1% (por parte de la pareja) y 13,2% (por parte de alguna otra persona). Aún al lado de este último dato queda chico el número de casos de violencia sexual registrados por la Policía Nacional, que en el período 2004-2009 osciló alrededor de los 25 mil por año, entre 250-280 casos por 100 mil habitantes²¹.

19 “Demographic and Health Surveys” (Encuestas Nacionales de Demografía y Salud) Ver: <<http://www.measuredhs.com/>>.

20 Datos publicados por el INE (2010) en <<http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30901>>.

21 Por “Violencia Sexual” se entiende la violación y la agresión sexual, incluidos los delitos sexuales contra niños. Base de Datos del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA. Ver: <<http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=37>>.

Aún así, estos datos comúnmente sobrepasan el total de denuncias de delitos contra la propiedad, que en el mismo período varió entre 17 mil y 25 mil casos aproximadamente (de 180 a 250 por 100 mil habitantes). En esta categoría se destacan el robo (82-90 casos por 100 mil habitantes) y robo armado (14-42 casos por 100 mil habitantes), el hurto (41-53 casos por 100 mil habitantes), y la estafa y otras defraudaciones (35-46 casos por 100 mil habitantes). Por otra parte, se conoce que en el último año el número de mujeres que murieron a mano de su pareja incrementó con creces tanto numéricamente como en relación al índice de femicidio por terceras personas. Mientras que para el 2010 se reportó que un 50% del total de 85 mujeres fueron muertas por acción de su pareja, entre enero y octubre del 2011 ya se registraron 85 casos sobre un total de 136 (62%)²².

Las contradicciones entre la incidencia de determinados delitos y/o violencias y el grado de atención que reciben los mismos en el abordaje de la inseguridad ciudadana demuestran el alto nivel de aceptación pública que sigue teniendo la mirada sobre el tema desde la institucionalidad y práctica policial. Como hemos visto, esta tiene la tradición de favorecer la defensa y promoción de algunos derechos sobre la de otros, lo que se riñe con la implementación de un tratamiento integral. A la vez, encontramos en este hecho y su normalización un segundo motivo para guardar especial cautela en el uso de los datos oficiales sobre los factores de la inseguridad. Además de las señaladas limitaciones debido a la falta de confianza por parte de la población, la Policía Nacional inevitablemente transfiere su interpretación sesgada de la realidad al campo del levantamiento de datos. Estos, en consecuencia, no pueden sino reflejar el mismo sesgo.

LA TENDENCIA A HACER MÁS DE LO MISMO

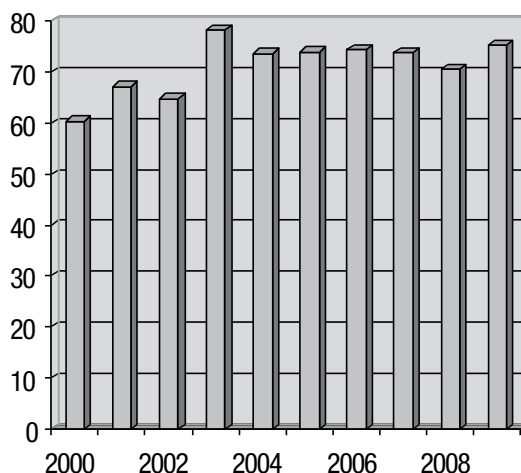
En particular en el área del control de drogas, Bolivia cuenta con una lógica global heredada y anclada en la institucionalidad del Estado. Además de ser fundamentalmente ineficaz (no puede lograr su anunciado objetivo general de crear un mundo sin drogas), esta no encaja en el horizonte del Vivir Bien. Como ya hemos señalado líneas arriba, los paradigmas prohibicionistas y las prácticas de represión selectiva en el campo de la lucha contra las drogas ejercieron una sensible influencia sobre el pensamiento colectivo y el campo de

22 Datos de CIDEM: "En Bolivia se registra un femicidio cada tres días" en *Los Tiempos*, 25 de noviembre de 2011. En: <http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/vida-y-futuro/20111125/en-bolivia-se-registra-un-femicidio-cada-tres_150794_312923.html>.

acción de la seguridad pública. En consecuencia, encontramos en ambas áreas una fuerte presión para mantener, e incluso reforzar, el enfoque punitivo: endurecer las leyes penales, construir más cárceles, reforzar el aparato policial y restringir los derechos y libertades del acusado. En términos generales, los delitos de drogas son tratados con la misma dureza e inflexibilidad que los casos de violación, asesinato y homicidio.

En esta perspectiva es difícil imaginarse un cambio de paradigma desde la noción del Vivir Bien. Al contrario, la tendencia parece apuntar a una reducción del abanico de posibles soluciones a los diversos problemas de inseguridad ciudadana y a una mayor inversión en el mismo tipo de medidas. Por ejemplo, la propuesta de crear más cárceles podría motivarse en la invariable situación de hacinamiento en la mayoría de los 26 penales del país. Para el año 2008 la capacidad carcelaria para adultos fue calculada en 4.700 personas mientras que se registró en el mismo año una población penal de 7.433 (58% de sobrepoblación).

Gráfico 3
Población carcelaria en detención preventiva, %



Sin embargo, el porcentaje de internos e internas quienes se encuentran en detención preventiva (sin proceso penal concluido), se mantie-

ne desde hace varios años (nuevamente) por encima de los 70% (ver el Gráfico III)²³, la más alta registrada en América Latina (Dammert, 2010: 96). Desde el punto de vista de la convivencia social y el pleno respeto a los derechos humanos, esta situación plantea la necesidad de priorizar la atención a los problemas del sistema judicial. Es lo que se intentó hacer con la promulgación de la “Ley Blattman” (1997)²⁴ y a partir de 2001, con la implementación de un nuevo Código de Procedimiento Penal, sancionado en 1999 y calificado como “garantista”. Como efecto inmediato de esta última medida se registró una disminución de la población penal de 8.151 personas en el año 2000 (98 por 100 mil habitantes) a 5.577 personas en el 2001 (66 por 100 mil habitantes). Sin embargo, no tardó en hacerse evidente la poca preparación de los operadores judiciales (policía y fiscales) para lidiar con las normas de investigación y presentación de pruebas establecidas en el nuevo *Código*, de modo que los jueces a menudo se veían obligados a liberar al imputado debido a la ausencia de evidencias de su participación en el delito en cuestión. En consecuencia, la población se quedó con la sensación de que los cambios legales beneficiaban a los denominados “delincuentes”. Un vecino de la zona peri-urbana de Cochabamba opinó lo siguiente: “Lo que pasa es que nuestras leyes no están adecuadas a nuestra realidad. Si nosotros vamos a presentar denuncia a cualquier entidad que esté a cargo de esto, al día siguiente ya están fuera (los delincuentes)” (Hinojosa, 2006: 33). Hoy, con 8.700 reclusos (87 por 100 mil habitantes)²⁵, la población carcelaria del país nuevamente ha alcanzado el nivel numérico del año 2000 mientras que en el debate público, ya no se dejan escuchar mucho las voces que defienden el carácter garantista del *Código de Procedimiento Penal*.

En términos generales, la población boliviana da muestra de una percepción de inseguridad bastante alta. La encuesta de LAPOP del año 2010 registró una calificación promedia de la inseguridad subjetiva del 46,1% lo que “no es significativamente diferente del nivel de percepción de inseguridad de México, un país que está constantemente presente en las noticias por sus altas tasas de criminalidad y delincuencia” (Ciudadanía, 2010: 82). Datos de LAPOP también muestran

23 Datos de la Dirección General de Régimen Penitenciario, publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas (2010).

24 La Ley Blattman, que lleva el apellido del entonces Ministro de Justicia, eliminó el apremio corporal por deudas pretendiendo aliviar la presión sobre el aparato judicial fuertemente afectado por la retardación de justicia.

25 Datos del Banco de Datos del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA. En: <<http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/countriesdetails.aspx?lang=es&country=BOL>>.

que en el período 2000-2010 la percepción de inseguridad no ha variado significativamente y por ende, éstos no registran ningún impacto de los cuestionamientos a la implementación del *Código de Procedimiento Penal* de 1999.

Un desglose de las estadísticas sobre delitos desde el ámbito carcelario sí permite identificar, en los últimos años, una creciente tendencia a la detención de sospechosos de delitos comunes, en particular el robo y la violación, y un decreciente número de las personas detenidas por delitos relacionados a las drogas ilícitas (de 45,6% en 2005 a 31,2% en 2009), aunque esta última categoría sigue siendo la más numerosa (ver la Tabla III). La disminución, desde 2005, de la población encarcelada por delitos de drogas muestra alguna coincidencia con la consistente reducción del número de detenidos por estos delitos entre 2006 (4.198 personas) y 2009 (3.220 personas). En este caso, no es probable que estas tendencias reflejen una menor presencia de la actividad delictiva²⁶. Más bien parecen señalar el impacto de una disminuida capacidad de investigación y/o una mayor permeabilidad institucional frente a la corrupción. Llamativo es el caso de Santa Cruz que registra una disminución de su población penal detenida por delitos de drogas de 1.214 personas en 2007 a 753 personas en 2009.

Tabla 3
Delitos sospechados o procesados de la población carcelaria en Bolivia

Especificación del Delito	2005	2006	2007	2008	2009*
Total	6.793	7.031	7.683	7.433	8.073
Narcotráfico	3.101	3.078	2.874	2.794	2.522
Robo		820	1.318	1.210	1.538
Violación		762	912	917	1.420
Asesinato		682	788	782	822
Homicidio		361	363	373	407
Otros delitos comunes	3.652	1.288	1.358	1.278	1.332

Fuente: Dirección General de Régimen Penitenciario (INE, 2010).

* Datos preliminares.

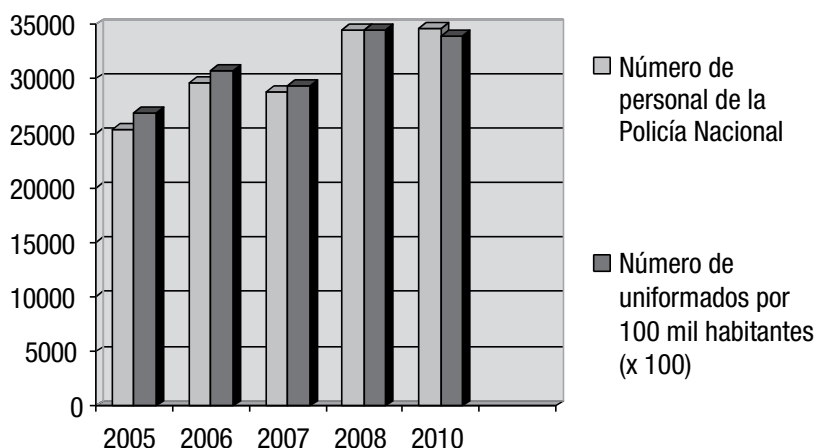
26 Aparte de ser muy obvia ante el ojo público la mayor presencia en el país de actividades en varios eslabones de la cadena del negocio de las drogas, en julio 2011 el entonces ministro de la Presidencia, Carlos Romero, admitió en un programa de radio que en Bolivia “incrementó la circulación de estupefacientes”. Ver: “Gobierno boliviano admite aumento de tráfico de cocaína y busca a Humala para lucha antidroga conjunta”. En: <<http://eju.tv/2011/07/gobierno-boliviano-admite-aumento-de-trfco-de-cocana-y-busca-a-humala-para-lucha-antidroga-conjunta/>>.

El aumento en el número de personas que se encuentran en la cárcel por delitos de violación (en un 86%, entre 2006-2009), es registrado en mayor o menor grado en todos los departamentos del país, y coincide con un generalizado crecimiento en el número de delitos denunciados. En este caso, parece probable que, además de la posibilidad de un efectivo aumento del delito exista, a consecuencia de importantes avances en cuanto a la inclusión del tema en la agenda pública, una mayor predisposición a la acción, tanto por parte de la población victimizada (realizando la respectiva denuncia) como por parte de los operadores de la justicia (tomando las medidas establecidas por ley).

Por otra parte, los “nuevos” detenidos por robo se encuentran principalmente reclusos en centros penitenciarios de La Paz y Santa Cruz, lo que contrasta con los datos de LAPOP citados más arriba que ubican a Cochabamba y Potosí por encima de Santa Cruz en cuanto a la victimización. Sin embargo, los mayores centros penitenciarios de alta seguridad del país se encuentran en La Paz y Santa Cruz, mientras que las estadísticas oficiales de delitos denunciados también registran un aumento particular en el número de casos de robo agravado (atracos) que a nivel nacional sube de 1.275 casos en 2005 a 4.429 casos en 2009 (247% de aumento). De este último número, el 34,4% es registrado en Santa Cruz (con 236% de aumento en el período) y el 29% en La Paz (con 666% de aumento); lo que explicaría el mayor crecimiento en esos dos departamentos de la población penal que se encuentra detenida por delitos de robo. En coincidencia con lo señalado líneas arriba, habrá que añadir que tanto en los delitos de violación como en los robos en general, el número de casos denunciados decrece aproximadamente de 2000 a 2005 para luego volver a subir. Sin embargo, los casos de robo agravado muestran un comportamiento distinto: crecen de 2000 al 2003, disminuyen a la mitad en 2004 manteniéndose en ese nivel hasta el año 2006, para volver a crecer estrepitosamente entre 2007-2009, especialmente en La Paz y Santa Cruz, como ya hemos señalado. El registro de homicidios muestra grandes y repentinas fluctuaciones. Salvando estas inconsistencias, se llega a anotar en 2004 un máximo alarmante (3.748 casos; 40,6 por 100 mil habitantes) que hasta 2007 disminuye considerablemente (1.013 casos; 10,3 por 100 mil habitantes) para luego mantenerse en ese nivel. Dammert *et. al* (2010: 62) mencionan como posible explicación “la distinción existente en el Código Penal entre homicidios y asesinatos, pero que no se refleja en la sistematización que realiza el INE de los datos proporcionados por la Policía Nacional”. Por otra parte, también existe la posibilidad de un considerable encubrimiento de casos de asesinato y homicidio que guarden alguna relación con el negocio de las drogas ilícitas.

Con todo, habrá que concluir que ni las encuestas, ni las estadísticas oficiales, a pesar de que ambas registran niveles de victimización considerables, brindan un soporte contundente de la preocupación desmesurada por los delitos contra la propiedad y/o la integridad física cometidos en la vía pública. Una política integral ha de partir, ante todo, de una profunda reflexión sobre este tipo de contradicciones. No obstante el anunciado nuevo enfoque del actual Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Gobierno de Bolivia, en concordancia con los postulados del Vivir Bien, es difícil ver cómo el mismo se va a lograr traducir en cambios concretos en el debate político, con su histórico sesgo hacia la seguridad del Estado y el orden público, o en las prácticas institucionales, con su característica tendencia a la criminalización y la persecución de “criminales”.

Gráfico 4



Lo que se percibe durante la presidencia de Evo Morales es la facilitación de un importante reforzamiento de la institución policial con recursos. Mientras que de 2007 a 2010 el presupuesto general del Ministerio de Gobierno creció de 1.166 a 1.803 millones de Bolivianos (un crecimiento del 55%), el presupuesto de la Policía Nacional aumentó en un 86%, de 794 millones en 2007 (el 68% del presupuesto del Ministerio) a 1.478 millones en 2010 (el 82% del presupuesto del

Ministerio)²⁷. Como demuestra el Gráfico IV, el aumento presupuestario posibilitó, sobre todo en los primeros años de gestión, un sostenido crecimiento del personal de la Policía Nacional, de aproximadamente 25 mil en el año 2006 a casi 35 mil en 2010²⁸. Sin embargo, no todos los uniformados están disponibles para participar en operativos. Para ello, el Comandante de la Policía Nacional informó en 2010 la presencia de 28.441 efectivos sobre el total de 34.649, registrando una relación de un policía por cada 366 habitantes. La distribución de esta fuerza en el país es bastante dispareja. Tomando por ejemplo las ciudades del “eje”, en La Paz se registró un policía por cada 276 habitantes, mientras que la relación en Cochabamba fue de 1/428 y en Santa Cruz de 1/495²⁹. La participación de la mujer en la institución aún es muy baja. En el 2008 se registró un porcentaje general de 10,4% (OEA, 2008a: 21).

EL DESAFÍO DE LA COHERENCIA

En términos generales, un cambio de paradigma en un determinado sector de la gestión pública podrá tener éxito en la medida en que las políticas públicas de otras áreas de atención se adecúen a los requisitos mínimos del cambio propuesto. En el caso particular, las orientaciones del Vivir Bien plantean una reglamentación de las condiciones de mercado en aras de “minimizar el intercambio desigual que se produce entre actores económicos pequeños de la economía comunitaria y la economía privada y de ellos con el mercado internacional” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2010: 22). La priorización de los sectores llamados estratégicos (hidrocarburos, minería, soja) en los primeros cinco años de gestión gubernamental, operó en desmedro de una mayor atención estructural a los sectores generadores de empleo e ingresos familiares, el porcentaje de la Población Económicamente Activa vinculado a la actividad informal se ha mantenido cercano al 75%, en condiciones de subempleo y autoexplotación que parecen haberse agravado (Escobar de Pabón, 2009), y nichos de escape cuyas perspectivas se achican (por ejemplo, la migración internacional) o introducen

27 Los datos del año 2007 son de CEJA <www.cejaamericas.org> y están citados en: OEA (2008: 13); para los datos del año 2010 ver: <http://www.mingobierno.gob.bo/info_ejecucion_pres.php>.

28 Elaboración propia con datos de: PNUD (2006: 33; 2005); OEA, (2008a: 13; 2006); Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA (2007; 2008); *La Razón*, 30 de diciembre de 2010.

29 “Hay un policía por cada 366 bolivianos; 36% está en La Paz” en *La Razón*, 30 de diciembre de 2010. En: <<http://reyquibolivia.blogspot.com/2010/12/hay-un-policia-por-cada-366-bolivianos.html>>.

nuevas inseguridades (como el negocio de las drogas ilícitas). En el campo de la política social, si bien se aprecia el alivio que conlleva la implementación de algunos programas estrella (como el Bono Juancito Pinto que promueve la asistencia escolar y el Bono Juana Azurduy que promueve la salud materna y reproductiva), aún no se visualiza una atención programática al área del cuidado y el bienestar. El limitado acceso a servicios sociales de calidad aumenta la brecha entre las mayorías y el grupo de privilegiados que los adquiere a precios elevados.

De la misma manera, los servicios privados de seguridad consolidaron su presencia en espacios selectos de la sociedad. Luego de una primera época de proliferación generalizada y desenfadada (2000-2004), los intentos de implementar un control estatal sobre el funcionamiento de este sector tercerizado, junto a las dinámicas de autorregulación del mercado, comenzaron a surtir efecto. Los efectos más visibles de ello fueron, quizás, el gradual abandono de los servicios de vigilia de “un peso por familia por día”, y la paulatina disminución y eventual desaparición de las escandalosas noticias de prensa sobre violencias públicas o actos de criminalidad ejercidas por vigilantes particulares de dudosa selección y capacitación. En el curso de la presidencia de Morales, también comenzó a mencionarse la necesidad de incluir la usual contratación remunerada de funcionarios de la Policía Nacional para tareas de vigilancia privada, como un importante punto de atención en el diseño de programas de transparencia y profesionalización institucional. Hoy, la política de regulación y control de los servicios de seguridad privada está en ciernes y aún falta ver de qué manera será incluida en la anunciada Política de Estado de Seguridad Ciudadana. Por cierto, una de las tareas pendientes, es la profesionalización del sector en donde, en términos generales, se ha dado más valor al precio que a la calidad de los servicios contratados.

Probablemente será el nivel local que demostrará mayores oportunidades para avanzar hacia un abordaje integral en el diseño y la implementación de políticas de seguridad. Con la ayuda de diagnósticos específicos será más fácil eludir las trampas de la generalización y adaptar los planes y programas a situaciones, visiones, prioridades y capacidades identificadas. Este tipo de “enfoque integral e integrado” permitiría identificar las vinculaciones estratégicas a ser trabajadas junto a la población, como pueden ser: el protagonismo de jóvenes en áreas en donde se percibe mucha preocupación sobre la presencia de “pandillas juveniles”; el acceso a mecanismos directos de resolución de conflictos en zonas con una alta incidencia de intentos de linchamiento y/o linchamientos consumados; o la provisión de una atención

psicológica y psicosocial especializada en colegios y centros de servicios sociales en barrios donde las dinámicas migratorias alteran la convivencia familiar.

En el ámbito nacional existen en particular cuatro iniciativas del actual gobierno³⁰ que pueden ayudar a reforzar estos aspectos locales de atención. Estas son:

- Dar cumplimiento a la Ley 2.494, incentivando el establecimiento de Consejos de Seguridad Ciudadana en los niveles departamental, provincial, municipal y barrial.
- Implementar (de manera programática) el enfoque de la Policía Comunitaria basado en los principios de Proximidad, Proactividad y Prevención.
- Ejecutar proyectos de capacitación preventiva contra la violencia, el delito, la inseguridad vial y el consumo de drogas y alcohol.
- Constituir un Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana que permita brindar alertas tempranas e insumos para la elaboración de políticas en los distintos niveles.

A pesar de que existen algunos programas pilotos con una experiencia inicial de varios años, lo novedoso en el día de hoy aún está en la etapa de la proyección, mediante la presentación de planes operativos que parecen expresar una verdadera búsqueda de integralidad. Además del desafío de una real distribución e inversión de los fondos que fueron asignados por decreto, será importante realizar un monitoreo de la orientación que estas iniciativas lograrán mantener en su fase de ejecución. No sin razón el PEI del Ministerio de Gobierno (2010: 25) plantea como una amenaza, a su misión y visión institucional, el que se llegue a una situación en la que: “La Policía Nacional no responda a lineamientos definidos por el Ministerio de Gobierno como cabeza de sector”.

BIBLIOGRAFÍA

Bauman, Zygmunt 2005 *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil* (Buenos Aires: Siglo XXI).

Bauman, Zygmunt 2007 *Miedo Líquido. La sociedad contemporánea y sus temores* (Buenos Aires: Paidós).

30 Véase: “Proyectos en ejecución” en <http://www.mingobierno.gob.bo/vice_seg_ciu_proyectos.php>.

- Ciudadanía 2010 *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles* (Cochabamba: Ciudadanía/LAPOP).
- Dammert, Lucía *et al.* 2010 *Crimen e inseguridad. Indicadores para las Américas* (Santiago de Chile: FLACSO-Chile/BID).
- Dorado, Alfonso s/f “La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano” en <<http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/kambos/Forschung/doc/policia04.pdf>>.
- Escóbar de Pabón, Silvia 2009 *Situación del empleo en tiempos de cambio* (La Paz: CEDLA).
- Hinojosa, Eric *et al.* 2006 *Inseguridad Ciudadana. Percepciones en los barrios populares de Cochabamba-Bolivia. Un estudio preliminar* (Cochabamba: Acción Andina). En: <www.accionandina.org>.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 2010 en <<http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30901>>.
- Ministerio de Gobierno s/f “Plan Estratégico Institucional” (La Paz: Dirección General de Planificación, Ministerio de Gobierno de Bolivia). En: <http://www.mingobierno.gob.bo/info_pei.php>.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo 2010 “Plan de Desarrollo Económico y Social para el Vivir Bien 2011-2015” (La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia) versión en borrador, agosto 2010.
- Mollericono, Juan Yhonny; Tinini, Ninoska y Paredes, Adriana 2007 *La seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto. Fronteras entre el miedo y la acción vecinal* (La Paz: Fundación PIEB).
- Mollericono, Juan Yhonny; Tinini, Ninoska y Paredes, Adriana s/f “Políticas de seguridad ciudadana en Bolivia” en <www.comunidadyprevencion.org/opinion_13.html>.
- OCADEM 2004 Encuesta de percepción ciudadana sobre la corrupción en la administración pública (La Paz: OCADEM & PE).
- OEA 2008 *La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades* (Washington: OEA).
- OEA 2008a “Anexo Seguridad Pública Bolivia” (Washington: OEA).
- PNUD 2006 *Policia nacional y seguridad ciudadana* (La Paz: PNUD-Bolivia).
- Puente, Rafael 2011 “‘Vivir Bien’ y descolonización” en Farah, Ivonne H. y Vasapolo, Luciano (coords.) *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* (La Paz: CIDES-UMSA/Sapienza/OXFAM) pp. 345-364.
- Quintana, Juan Ramón 2005 *Policia y democracia en Bolivia. Una política institucional pendiente* (La Paz: Fundación PIEB).

- Red Anticorrupción Bolivia 2006 “Encuesta Nacional de Costos de la Corrupción para los hogares de Bolivia” (La Paz: Red Anticorrupción Bolivia).
- Roncken, Theo 1997 “El enigma boliviano: bilateralizar la agenda bilateral” en *Democracias bajo fuego. Drogas y poder en América Latina* (Montevideo: Brecha/TNI/Acción Andina) pp. 291-316.
- Roncken, Theo 1998 “De narcoaviones y protección policial en Bolivia” en Jelsma, Martín (coord.) *Drogas, poder y derechos humanos en América Latina* (Quito: Abyayala).
- Roncken, Theo 1999 “The Drug War in the Skies. The U.S. ‘Air Bridge Denial’ Strategy: The Success of a Failure. Findings of a Research Project of the ‘Drugs and Democracy Program’” (Cochabamba: TNI/Acción Andina).

Bertha García Gallegos*

REFORMANDO LA SEGURIDAD DESDE ARRIBA

SEGURIDAD CIUDADANA Y REFORMA POLICIAL EN EL ECUADOR

UNA PREMISA SOSTENIDA por distintos analistas (Dirk Krujit, Alain Rouquié y otros) admite el carácter político de las relaciones cívico-militares y cívico-policiales en América Latina. Sus procesos de institucionalización tendieron a asumir un carácter acentuadamente politizado, lejano a los procesos jurídicos y propiamente políticos (entendidos como un juego institucional en función del bien común y búsqueda de legitimidad). Entendemos por politización un proceso mediante el cual las fuerzas del Estado, generalmente las fuerzas armadas, asumen el papel de actores políticos corporativos, arrastrando con ello a las fuerzas policiales con las que en estas sociedades han mantenido una suerte de vasos comunicantes en función de las “tareas conjuntas”, matizadas de la ideología de la seguridad nacional.

El Ecuador puede ser un ejemplo fehaciente de este fenómeno, en circunstancias históricas en que los actores civiles han sido escasamente capaces de organizar el sistema político por la vía democrática institucional. Esto ha derivado en una cadena sucesiva de gobiernos débiles, golpes o connatos de golpes de estado e insubordinación de

* Doctora en Sociología; profesora principal de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Directora del Programa “Democracia, Seguridad y Defensa” (PUCE).

las fuerzas, además de un sinfín de comportamientos que se vuelven habituales y llegan a ser asumidos como algo “normal”.

Superar esta situación implica no solamente que las fuerzas políticas se lo propongan, sino que existan las condiciones objetivas para ello. Una de esas condiciones tiene que ver con la superación del tradicional velo que empaña la conciencia de los políticos acostumbrados a ver en los militares unos contrincantes a quienes aplacar con concesiones infinitas, o por lo menos no perturbar. Otro, naturalmente, que el líder político tenga un apoyo electoral tan contundente que desvanezca cualquier intento de afectación de su poder civil. Conocimiento de la situación, voluntad de emprender en un proceso de control civil, condiciones objetivas sobre todo de carácter electoral y *entrañamiento* del líder con los votantes a partir de una política de búsqueda de legitimación, pueden ser ingredientes importantes, por cierto no exhaustivos, para un emprendimiento político como éste.

En esta ponencia se analizan las reformas a la seguridad y particularmente a la seguridad pública y ciudadana durante el período abierto en 2007 con el ascenso del movimiento Alianza País (luego de un largo período de inestabilidad política arrastrada desde 1997) hasta la actualidad, cuando las condiciones arriba señaladas pudieron haberse conjuntado de alguna manera positiva, como para suscitar cambios favorables al rompimiento de la tradicional autonomía –resistencia al cambio por parte de las instituciones militares y policiales.

Sin embargo, la tesis que sustenta este trabajo es que cada uno de esos factores ha guardado contenidos dispersos, afines a fuerzas políticas conjuntadas por la oportunidad electoral, portadoras de diversos matices reformistas, y no de una fuerza política orgánica con un proyecto institucional claro. Los rasgos comunes pueden ser una oposición radical a los “viejos partidos” o clase política oportunista que surgió después de las dictaduras militares de los años setenta, el compartir una adhesión a un líder carismático, Rafael Correa, capaz de arrastrar a las masas electorales en sucesivas contiendas; por último, un anhelo poco disimulado de ocupar la burocracia alta, media y baja del Estado en un momento de bonanza económica favorecida por el alto precio de los *commodities* y la apertura de los mercados del Este asiático.

Concomitantemente, se podría decir que el sentido de las reformas, si bien notables en muchos frentes y sobre todo en éste, de la seguridad, ha sido más fuertemente orientado a consolidar un nuevo poder (o micro-poderes) y/o a ocuparlo(s) en los espacios tradicionalmente dejados al margen por el poder civil.

De allí que pueda ser claramente perceptible que el curso de las reformas o intentos de reforma se mantengan al vaivén de las circuns-

tancias en el plano nacional e internacional, teniendo este nivel un significado singular dada la adhesión, al comienzo vacilante, del nuevo gobierno hacia las orientaciones de la región contestataria al neoliberalismo y confrontadoras de los Estados Unidos (ALBA, el chavismo y Cuba). Sin una línea clara, o algo semejante a una hoja de ruta, el tema ha caído en un espacio de mini-confrontaciones dentro del grupo en el poder, en la medida que diversas fracciones del movimiento –desde la izquierda radical al reformismo jurídico– han ido ocupando los nuevos espacios burocrático-institucionales abiertos al empleo civil (Ministerio de Defensa, de Seguridad Interna y Externa, Ministerio del Interior –ex de Gobierno–, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), con sus correspondientes unidades ejecutoras u oficinas civiles. Subyace la preocupación acerca de si las reformas impulsadas se orientan al control civil, o si se trata de fortalecer un poder desde el cual reconfigurar desde arriba el juego de fuerzas preexistentes, entre ellas las de las fuerzas de seguridad.

Las observaciones encontradas en la investigación podrían apuntar hacia la segunda preocupación en la medida que el régimen en funciones, luego de un período inicial constituyente (2008) con acento en una perspectiva garantista del poder público, ha devenido más bien en el uso de los estados de emergencia y el Decreto Ejecutivo.

EL MARCO TEÓRICO IDEAL DE LA SEGURIDAD HUMANA: LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA DEL 2008

Para fines de 2006, la crisis política del Ecuador presentaba su faceta más crítica: tres golpes de Estado, otro manejado por debajo de la mesa por los militares (en la transición del gobierno de Gutiérrez al de Alfredo Palacios, abril 20 de 2005), presidentes interinos sin autoridad, una crisis institucional de las fuerzas armadas que no encontraban su nuevo papel tras el compromiso de paz con el Perú en 1998, después del cual habían salido a relucir las falencias de la organización militar, y sobre todo su profunda politización. Todo ello fue el contexto que llevó a la agonía del sistema político ecuatoriano en el periodo democrático desde 1979. El favor popular estaba listo para un nuevo líder que lo cambiara todo. Con el apoyo de las fuerzas de izquierda y progresistas detrás del movimiento ciudadano que había presionado por la caída de tres presidentes, se instaló el gobierno del movimiento Alianza País.

Lo más notable de este período fue la inclusión de los temas de seguridad en la nueva Constitución (2008) propiciada por los grupos que accedieron al poder (Alianza País) con la consigna de “que se vayan todos” (en referencia a los partidos políticos que entraron en profunda crisis frente a las elecciones populares de 2006. La inclusión de un

amplio rango de conceptos de seguridad (seguridad interior, defensa, seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad jurídica, seguridad humana, seguridad ambiental, alimentaria) aparecía desordenada pero referida de alguna forma a los nuevos paradigmas. El desorden debía resolverse al cabo de un año en la nueva Ley de Seguridad a la que se llamó Ley de Seguridad Pública y del Estado, con el objeto de cambiar de raíz la antigua Ley de Seguridad Nacional y su doctrina. El nombramiento de un ministro Civil de Defensa, el planeamiento de la seguridad por parte del organismo central de planificación de toda la política del Estado (SENPLADES), y un conjunto de rumores y hechos simbólicos hacían presagiar por fin el relevo del poder de las manos militares a los civiles en la conducción de la seguridad.

Por cierto, los recursos políticos que tenían al momento las nuevas fuerzas políticas no era pocos: la representación de todas las ONG de Derechos Humanos y ambientalistas del país, los pensadores de la izquierda y grupos progresistas que copaban los escaños de la Constituyente y puestos asesores, en un rango del 90%. Amén de todo el material sobre Seguridad disponible que se había elaborado en el país y que recogía el debate desde comienzos del año 2000; una multiplicidad de materiales disponibles en las redes institucionales y académicas, y sobre todo los Convenios y Tratados internacionales los desde fines del siglo XX.

Los Cuadros a continuación resumen parte del sustantivo bagaje doctrinario sobre seguridad, política internacional sobre el delito y otros que constituyen el acervo básico de la discusión al momento sobre políticas públicas e institucionales en el ámbito internacional. Notemos que todo ello relaciona el sistema jurídico con la seguridad ciudadana y asume como instrumento central a la Policía. Relación significativa para este análisis puesto que la realidad histórica en este país está en ciernes con respecto a la conciencia de esta nueva demanda del Estado de Derecho.

Cuadro 1
Marco normativo internacional de seguridad

	Nombre	Institución encargada	Misión
Organismo	Naciones Unidas (ONU)	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)	Es el líder mundial en la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen internacional. El mandato de la ONUDD deriva de varias convenciones y resoluciones de la Asamblea General.
		Junta Internacional de fiscalización de estupefacientes (JIFE)	Es un órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial, establecido por un Tratado, encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Junta se estableció en el año 1968 mediante la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes.

	Nombre	Institución encargada	Misión
Organismo	Organización de Estados Americanos (OEA)	Departamento de Seguridad Pública	Se encarga de los procesos que en su desarrollo fijan el Marco Doctrinal Policial en el continente. Además, la OEA cuenta con el programa Interamericano de Capacitación Policial y el Observatorio Interamericano de la seguridad y la delincuencia Organizada Transnacional. Esta se divide en dos secciones: la primera sección, de promoción de la seguridad y la conveniencia, en donde se trata: <i>Unidad de poblaciones vulnerables y prevención del delito, Unidad de promoción de control de armas y acción contra minas, Unidad de sistemas de justicia criminal</i> ; y la segunda sección, de coordinación de la cooperación, en donde se trata: <i>Unidad de documentación, información y seguimiento, Unidad de desarrollo de capacidades</i> .
		Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)	Es una respuesta política del hemisferio occidental para resolver todos los aspectos del problema de las drogas. La misión principal es fortalecer las capacidades humanas e institucionales de sus Estados miembros para reducir la producción, tráfico y uso de drogas ilícitas, y encarar las consecuencias sanitarias, sociales y penales de esta problemática.
		Comité Interamericano contra el terrorismo (CICTE)	Prestará asistencia a los Estados miembros que así lo soliciten, a los fines de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, fomentando, de conformidad con la legislación interna de los Estados miembros, el intercambio de experiencias e información sobre las actividades de personas, grupos, organizaciones y movimientos vinculados a actos terroristas, así como en relación con los métodos, fuentes de financiamiento, entidades de las que reciban protección o apoyo, en forma directa o indirecta, y su eventual vinculación en la comisión de otros delitos.
		Convención Interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas (CIFTA)	El propósito de la presente Convención es 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 miembros la cooperación y el intercambio de información y de experiencias con ese fin.
Organismo	AMERIPOL		Comunidad de Policías de América. Esta comunidad de cooperación policial se implementa con el ánimo de intercambiar información en tiempo real, de manera horizontal, y permitir que las policías de diferentes países puedan operar simultáneamente para neutralizar el delito y asegurar que todos los ciudadanos del hemisferio estén libres de amenazas. Organismo de cooperación hemisférico, encargado de promover el trabajo en materia técnico-científica, capacitación, intercambio de información y avanzar en términos de asistencia judicial que permitan orientar de manera estratégica y operacional el trabajo contra las amenazas que ciernen sobre la convivencia y la seguridad.

	Nombre	Institución encargada	Misión
Organismo	INTERPOL		Principal ente de coordinación de información policial y judicial entre las autoridades nacionales y la comunidad internacional, para contribuir a crear un mundo más seguro. Esta organización está encargada de apoyar a todas las demás organizaciones, autoridades y servicios dedicados a prevenir y descubrir las actividades delictivas internacionales.
Organismo	Comunidad latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP)		Este organismo busca, principalmente, confrontar las diversas manifestaciones del crimen en la región, permitiendo paralelamente intercambiar experiencias, estrategias y proyecciones en la lucha contra la delincuencia transnacional, fortaleciendo las alianzas de inteligencia en el ámbito de la cooperación e integración, dinamizando los procesos de intercambio fluido, oportuno y seguro de información, aunado al desarrollo de acciones coordinadas y conjuntas.
Estatuto	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional		Este estatuto reconoce que los crímenes que amenazan la paz, seguridad y el bienestar de la humanidad no deben quedar sin castigo, de esta manera es necesario adoptar medidas tanto en el ámbito interno de los estados como en el ámbito internacional, para que los crímenes sean sometidos a la acción de la justicia. Además este estatuto se acoge a los principios de la Carta de las Naciones Unidas siendo la Corte penal Internacional permanente y la cual tiene competencia sobre los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional, este estatuto será complementario de las jurisdicciones penales nacionales. La Corte tiene competencia en el Artículo 5 sobre los siguientes crímenes: a) El crimen de genocidio. b) Los crímenes de lesa humanidad. c) Los crímenes de guerra. d) El crimen de agresión.
Convenio	"Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa"	UNASUR	Definir una Política de Seguridad Externa Común Andina; caracterizar una Zona de Paz en la Comunidad Andina; limitar el gasto militar a fin de orientar estos recursos a la inversión social; y profundizar la cooperación para la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de armas, entre otros.

Fuente: elaborado por Sebastián Orellana (2011) en base a datos de las fuentes hemerográficas citadas.

Cuadro 2
Delitos. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada

Delitos. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional. Art. 2	Definición
Grupo delictivo organizado	Se entenderá por todo grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo, y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.
Delito grave	Se entenderá por la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave.
Grupo estructurado	Se entenderá por un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.
Bienes	Se entenderá por los activos de cualquier tipo, corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.
Producto del delito	Se entenderá por los bienes de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito.
Embargo preventivo o incautación	Se entenderá por la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover bienes, o la custodia o el control temporales de bienes por mandamiento expedido por un tribunal u otra autoridad competente.
Decomiso	Se entenderá por la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente
Delito determinante	Se entenderá por todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia de un delito definido en el Artículo 6 de la presente Convención.
Entrega vigilada	Se entenderá por la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de éstos.
Organización regional de integración económica	Se entenderá por una organización constituida por Estados soberanos de una región determinada, a la que sus Estados miembros han transferido competencia en las cuestiones regidas por la presente Convención y que ha sido debidamente facultada, de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar o aprobar la Convención o adherirse a ella; las referencias a los "Estados parte" con arreglo a la presente Convención se aplicarán a esas organizaciones dentro de los límites de su competencia.

Delitos. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional. Art. 2	Definición
El delito es de carácter transnacional, Art. 3, 2	a) Si se comete en más de un Estado.
	b) Si se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado.
	c) Si se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado.
	d) Si se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Fuente: Sebastián Orellana (2011), basado en datos citados en la hemerografía.

En cuanto a los avances en la Constitución ecuatoriana del 2008, el Cuadro 3, a continuación, expresa –de manera resumida– el nivel conceptual alcanzado en los ámbitos de la defensa y de la protección pública. También se incluye el Cuadro completo de la definición de las misiones militares y policiales, así como sus derechos consagrados en la Constitución.

Cuadro 3

“Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial” Política Militar. Constitución de la República del Ecuador, 2008

Conclusiones: Intereses del Estado en Materia de “Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial”.	Art. 4.- INVOLABILIDAD Y UNIDAD DEL TERRITORIO NACIONAL. Art. 5.- EL ECUADOR ES TERRITORIO DE PAZ. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas extranjeras. Art. 57.- LIMITACION DE LAS ACTIVIDADES MILITARES EN TERRITORIOS DE COMUNAS, COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS. (Requiere una Ley). Art. 158.- [...] MISION FUNDAMENTAL DE FUERZAS ARMADAS ES LA DEFENSA DE LA SOBERANÍA Y LA INTEGRIDAD TERRITORIAL. Art. 261.- EL ESTADO CENTRAL TIENE COMPETENCIA EXCLUSIVA SOBRE LA DEFENSA NACIONAL. Art. 416.- LAS RELACIONES DEL ECUADOR CON LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. Propugna la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales, y rechaza la amenaza o el uso de la fuerza para resolverlos. Condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar. Promueve la paz, el desarme universal; condena el desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos Estados en el territorio de otros. Art. 423.- INTEGRACION, EN ESPECIAL CON LOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE SERÁ UN OBJETIVO ESTRATÉGICO DEL ESTADO, PARA IMPULSAR POLÍTICA COMÚN DE DEFENSA Y CONSOLIDAR ALIANZA ESTRATÉGICA PARA FORTALECER SOBERANÍA DE LOS PAÍSES Y DE LA REGIÓN.
--	---

Fuente: elaboración propia en base a la Constitución de la República del Ecuador (2008).

Cuadro 4

“Protección Interna y Mantenimiento del Orden Público”. Seguridad Pública y Política Policial.
Constitución de la República del Ecuador, 2008

Conclusiones: Intereses del Estado en Materia de "Protección Interna y Mantenimiento del Orden Público"	Art. 66.- RECONOCIMIENTO Y GARANTÍA DEL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL. Art. 83.- GARANTÍA DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. Art. 158.- PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS, LIBERTADES Y GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS Art. 160.- PROTECCIÓN INTERNA Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO. Art. 163.- FORMACIÓN DE AGENTES DE PROTECCIÓN CIVIL Y ORDEN PÚBLICO EN DERECHOS HUMANOS, INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA, PREVENCIÓN, CONTROL Y PREVENCIÓN DEL DELITO Y UTILIZACIÓN DE MEDIOS DE DISUASIÓN Y CONCILIACIÓN COMO ALTERNATIVAS AL USO DE LA FUERZA.
---	--

Fuente: elaboración propia en base a la Constitución de la República del Ecuador (2008).

Cuadro 5

Sección tercera. Fuerzas Armadas y Policía Nacional. Constitución
de la República del Ecuador, 2008

Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. La Policía Nacional se formará bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetará la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico. Art. 159.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución. Las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten. Art. 160. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la policía nacional. Art. 162.- Las personas aspirantes a la carrera militar y policial no serán discriminadas para su ingreso. La ley establecerá los requisitos específicos para los casos en los que se requiera de habilidades, conocimientos o capacidades especiales. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones con base en méritos y con criterios de equidad de género. Se garantizará su estabilidad y profesionalización. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo podrán ser privados de sus grados, pensiones, condecoraciones y reconocimientos por las causas establecidas en dichas leyes y no podrán hacer uso de prerrogativas derivadas de sus grados sobre los derechos de las personas. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica. Serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley. Art. 163.- La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza. Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados. DISPOSICIONES TRANSITORIAS PRIMERA.- En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes: 9. La ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial. 10. La ley que regule la seguridad pública y del Estado.	
--	--

Fuente: elaboración propia en base a la Constitución de la República del Ecuador (2008).

DE LA TEORÍA A LAS PRÁCTICAS: LA PERSISTENCIA DE LA SEGURIDAD INTERNA

El período ha estado marcado, también, por incidentes de importancia nacional y regional que, en su momento, incidieron en el cambio de dirección de las políticas después de la definición del nuevo marco jurídico de la seguridad en la Constitución de 2008 que mostraba, básicamente, el aspecto ideal de una política de seguridad. Los hechos que la pusieron con un pie en la tierra y la distorsionaron fueron: el ataque en marzo de 2008 de las fuerzas colombianas al campamento de las FARC en Angostura, en territorio ecuatoriano y la rebelión de los mandos medios y bajos de la Policía en septiembre de 2010; asumida por el régimen como un golpe de Estado y un intento de magnicidio¹. En el ínterin surgieron otros eventos en 2007, como el paro de la población de Dayuma, provincia amazónica de Orellana, donde la respuesta represiva del régimen con el empleo de las Fuerzas Armadas sobre la población dejaba entrever que los viejos métodos no habían quedado sólo en el recuerdo.

Mientras tanto se echaba a andar la política de verbalización sobre los cambios en la Seguridad Pública. Por ahora, señalaremos los puntos

1 Incidentes que enmarcaron la política de seguridad del gobierno desde enero. Ver: "Orellana se uniría al paro de Dayuma" 2007 en *Diario Hoy*, 5 de diciembre. En los primeros días de diciembre de 2007 el gobierno encaró el primer conflicto de proporciones protagonizado por pobladores de la de Dayuma provincia amazónica de Orellana al noreste del país, región enclavada en la zona petrolera en cuyas inmediaciones están los campos petroleros Anacondas y Yuca (Taracoa) y en Auca Central, Sur, Cononaco, Pindo y Tiguino. Los moradores reclaman al gobierno que exija a la petrolera nacional, PetroOriental, compensaciones en asfaltado, agua potable y empleo. Días después sus líderes fueron denunciados ante la Fiscalía por sabotaje a las instalaciones petroleras. El gobierno decretó estado de emergencia y toque de queda, dispuso la movilización de alrededor de mil militares y policías para hacer requisas y cacheos de armas en las vías. El operativo dejó 25 detenidos, acusados de terrorismo y sabotaje. El Comité de Prensa Independiente de Orellana reprochó el uso de la fuerza militar y la calificación de los detenidos como terroristas, traidores a la Patria y violentos. Organismos de Derechos Humanos denunciaron presuntos abusos militares a los derechos básicos como la integridad personal, el derecho a ser juzgado por su juez natural, a la libertad personal y el derecho a contar con un recurso de amparo. El *Diario Hoy* publicó una cronología de los incidentes registrados en Dayuma en los últimos años, caracterizados por ataques de los comuneros a las instalaciones petroleras, desde 2005.

El ataque colombiano al campamento de las FARC en Angostura, situado en Ecuador, el 1° de marzo de 2009, por parte de la Fuerza Aérea de Colombia, con la incursión de helicópteros, personal policial y militar, en las cercanías de la población Santa Rosa de Yanamaru, en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, causando la muerte de 22 guerrilleros, incluyendo el segundo comandante en rango de las FARC. El ataque produjo una crisis diplomática regional por la violación colombiana de la soberanía territorial ecuatoriana; pero también sospechas sobre la implicación de funcionarios del gobierno con ese grupo, que habría estado protegido subrepticamente. El golpe de estado e intento de magnicidio por parte de la Policía Nacional, no ha sido probado por las instancias jurídicas que conocieron los casos.

más sobresalientes de este período para ilustrar la situación desde la perspectiva que hemos propuesto: la estructuración de las políticas de seguridad en el marco de relaciones de poder ahora instaladas al interior del propio gobierno que vivieron a reemplazar las relaciones de poder entre instituciones militares y policiales de la época anterior. Ahora el enfrentamiento de posiciones se ha ubicado en un ámbito político si bien copado por Alianza País.

Efectivamente, los nuevos espacios civiles de seguridad se convirtieron en puntos de acceso de los nuevos militantes a la burocracia estatal; grupos de investigación tecnológica y elaboración de políticas públicas se conformaron sobre la marcha, al calor del sistema de contratación pública instalado por el gobierno, el mismo que ha dispuesto de presupuestos considerables basados en el alza del precio de petróleo a causa de las guerras contra el terrorismo. Todo estaba por cambiarse y por tanto todo estaba por hacerse y sobre todo por proponerse². De enero de 2007 a noviembre de 2008: el periodo fue marcado por la convocatoria a la Asamblea Constituyente. El informe trimestral de marzo de 2008 del Centro Carter que hacía la veeduría del evento, expresa los pormenores y expectativas de la Constituyente, así como su significado político para el país.

Cuadro 6

Informe Trimestral sobre la Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador

Centro Carter, marzo de 2008

Introducción

I. Antecedentes y contexto de la ANC

Desde inicios de 1997 Ecuador vive una crisis de estabilidad política de la cual no ha logrado salir completamente. Ese año comenzó un ciclo de protestas populares que en sus picos más álgidos desembocó en la destitución o derrocamiento de tres presidentes de la República. Hacia 1998, bajo el mandato de Fabián Alarcón, los/as ecuatorianos/as decidieron involucrarse en un proceso Constituyente con miras a devolver la estabilidad política perdida. El resultado más inmediato fue la Constitución N° 19 de su historia ("La Constitución del 98"). Apenas un año después de promulgada y como producto de las contradicciones entre las expectativas de la población y las políticas concretas del gobierno de turno, el descontento popular volvió a estallar. Los años que siguieron fueron testigos de movilizaciones populares, un golpe de Estado triunfante y un nuevo derrocamiento presidencial. Después de que el Ecuador ha tenido un saldo de ocho presidentes en el transcurso de diez años (1997-2007) y una profunda desconfianza de la mayoría de los ecuatorianos hacia las principales instituciones políticas (Congreso, partidos políticos, Poder Judicial). En ese contexto, hacia comienzos del 2006 comienza a adquirir fuerza la candidatura presidencial del economista Rafael Correa, quien era ajeno a los partidos políticos tradicionales. Su principal bandera de campaña fue la realización de una nueva Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes, como punta de lanza de una "Revolución Ciudadana" que superará dos de los que se consideraban los pilares del viejo orden: la "partidocracia" y el "modelo neoliberal" [...]. El 26/11/06 se realizó el ballottage: Rafael Correa salió vencedor con 56,67% de los votos. Una vez que tomó posesión, el 15/01/07 su primer acto de gobierno fue convocar por decreto a una consulta ciudadana para

2 El ministro de Gobierno; Gustavo Jalk, sacó a licitación el estudio de la Doctrina Policial por el sistema de compras públicas, que reemplazó al anterior sistema de Consultorías. Esto demuestra hasta qué punto el grupo en el poder no ha estado preocupado en el significado político de la conducción de la Policía.

decidir sobre la realización de la Asamblea (Decreto N° 2). El 15/04/07 se llevó a cabo la misma, con un resultado favorable a la Constituyente y su Estatuto con el 81,72%. De la votación. La mayoría parlamentaria se opuso e intentó destituir al Presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Por su parte, esta institución, en una polémica decisión y asumiéndose máxima autoridad en época de elecciones, destituyó a 57 legisladores acusándolos de obstaculizar el proceso de consulta, el 07/03/07. De esta forma se disminuyó la resistencia institucional al proceso constituyente. El proceso se llevó a cabo el 30/09/07. Se escogieron 24 asambleístas nacionales; 100 provinciales y 6 representantes de los migrantes (2 por América Latina; 2 por Estados Unidos y Canadá y 2 por Europa). Del total de los/as 130 asambleístas, 45 son mujeres. 80 de los/as 130 asambleístas son de la coalición PAÍS. La Asamblea, según el Artículo 10 del Estatuto aprobado por la población en la consulta, toma sus decisiones por mayoría absoluta de sus miembros, lo que le otorga una cómoda ventaja a la coalición de gobierno. Por fin el TSE convocará a un referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución. La bancada de PAÍS dice tendrá listo el texto constitucional para el 24/05/08, aunque el mandato autorizaría una prórroga de hasta tres meses más.

Fuente: Centro Carter (2008).

Respecto a la seguridad, en el entorno de esas prácticas se conformaron un conjunto de relaciones y antagonismos no siempre evidentes, entre las facciones de la izquierda encabezadas por uno y otro líder del movimiento país. La Policía entró en esa pugna o juego de estrategias para estar presente y poner su impronta institucional en las discusiones sobre los instrumentos de política, aunque lo hicieron con fuerzas desiguales. La elaboración de la nueva Ley de Seguridad no estuvo exenta de diversas maniobras entre militares y tecnocracia civil afín al proyecto de gobierno. Lo específico del caso fue el sistema de pugnas, interceptaciones e influencias cruzadas entabladas entre los diversos actores civiles y militares, entre agencias institucionales del gobierno por liderar el proceso de elaboración de los mecanismos jurídicos. Aunque de manera provisional, podríamos postular las siguientes:

- Entre el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Seguridad Interna y Externa y el Ministerio de Justicia, por la elaboración de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
- Entre el Ministerio de Seguridad Interna y Externa con la Comisión de Seguridad y Soberanía de la Asamblea. Cuando en junio de 2009 la Asamblea ya había elaborado un Proyecto, fue interceptado por el Ministerio Seguridad Interna y Externa, que envió otro proyecto elaborado en Presidencia. Como resultado en septiembre de 2009 salió la Ley, con modificaciones.

Las Fuerzas Armadas participaron en condiciones ventajosas dentro de las comisiones del Ministerio de Seguridad Interna y Externa por la elaboración de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, presentando ellas mismas varios proyectos, especialmente sobre el tema de inteligencia.

Sobre las Fuerzas Armadas ha tenido atribuciones el ministro de Defensa, respetando estrictamente los espacios castrenses tradicionales de decisión, esto es, el comando conjunto de las Fuerzas Armadas y las comandancias de las tres fuerzas. Las Fuerzas Armadas definieron la política de empleo conjunto de las fuerzas en la seguridad interior en la frontera norte así como su desplazamiento territorial constituyendo la zona uno de “defensa interior” con las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Orellana, al mando del destacamento la Remonta.

El ministro de Seguridad Interna y Externa para efectos de las medidas de frontera norte y participación militar en operaciones de acciones para el desarrollo en esa misma zona.

En septiembre de 2010. El Ministerio de Seguridad Interna y Externa se convirtió en la Secretaría del Consejo de Seguridad Pública y del Estado. A su vez en la Secretaría del Sistema de Inteligencia.

En la primera fase –hasta septiembre de 2008– se elaboró la “Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia” a cargo del sector más ideológico del régimen, y que fue presentado al Semplades como fruto de diversos foros y eventos con participación de líderes y organizaciones civiles. El cambio más radical estaba basado en el concepto de Soberanía que para el momento significaba una posición anties-tadounidense³. La institución que estuvo a cargo de la redacción de la misma fue el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa (Institución creada por el Decreto Ejecutivo 117, el 15 de febrero de 2007) como parte del programa de cambio del gobierno para cumplir con su promesa de transformación del Estado. Para este objetivo se crearon nuevas instituciones del ejecutivo como fue el caso de este Ministerio que asumió el rol de coordinar y armonizar las políticas públicas, de seguridad tanto en el orden interno, como externo, asumiendo la coordinación de diversos ministerios y secretarías: Ministerio de Gobierno y Policía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaria Nacional Anticorrupción, Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos y Secretaria Técnica de Plan Ecuador. El objetivo principal de la nueva agenda de seguridad “es el afianzamiento de la democracia ecuatoriana, que tiene como eje central el ser humano, el ciudadano, ciudadana, la equidad, la justicia, los derechos humanos,

3 “Un punto constante en toda la redacción de la agenda de seguridad es ‘la participación ciudadana ya que según sus autores esto es lo que la legitima y la diferencia de las agendas de los anteriores gobiernos que solo las redactaban de manera institucional y desarticulada’, aunque en la práctica fuera realmente fruto de grupos afines en la medida que el proceso no fue visualizado por los medios de comunicación” en Espinosa Villagómez (2011).

la soberanía y el respeto al Estado de Derecho”. Con estos principios se definieron los lineamientos de políticas sectoriales para la seguridad interna y externa, que quedaron de la siguiente manera:

Cuadro 7

1. MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA SEGURIDAD INTERNA

Disminuir el cometimiento de delitos.

Modernización de la Policía: equipamiento tecnológico (laboratorios de criminalística, comunicación, transporte y capacitación).

Policía Comunitaria más cercana a la ciudadanía.

Lucha contra la delincuencia común.

Lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (Ecuador es líder en la lucha contra el narcotráfico; cero cultivos ilícitos, y grandes éxitos en la lucha antisequestros).

Ciudadano policía, derecho al voto, revalorizar el rol del policía en la sociedad.

Participación de la comunidad en la seguridad de los barrios, recintos y comunas.

Fortalecimiento del sistema de alerta temprana para la prevención de conflictos y sostenimiento de la gobernabilidad.

2. MEJORAR LA CAPACIDAD DISUASIVA Y DEFENSIVA DE LAS FF.AA.

Modernización y equipamiento aéreo, fluvial y terrestre de las FF.AA., para mantener la capacidad defensiva.

Elaboración de la Nueva Doctrina y Ley de Seguridad, Soberanía y Democracia.

Ciudadano militar, ciudadano soldado, con derecho al voto y responsable de sus actos.

Apoyo y participación en el Consejo Latinoamericano de Defensa*.

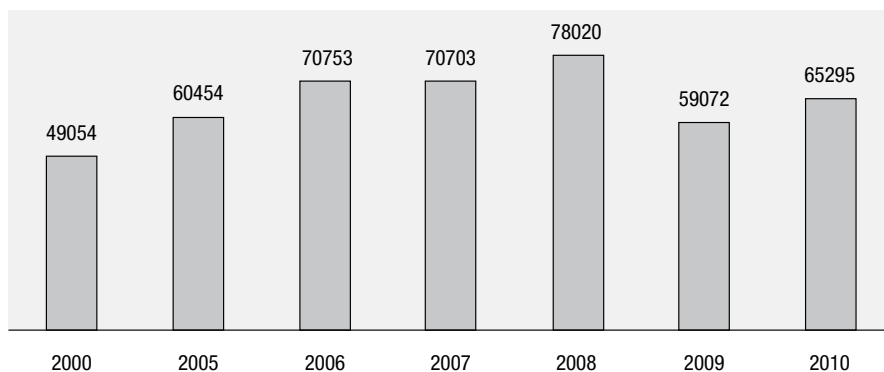
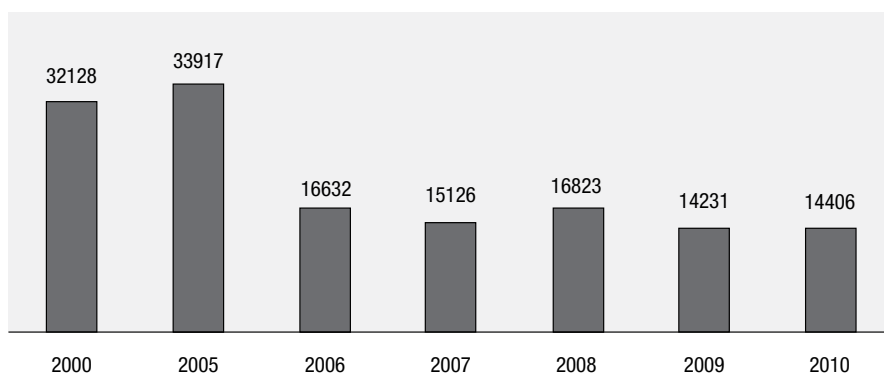
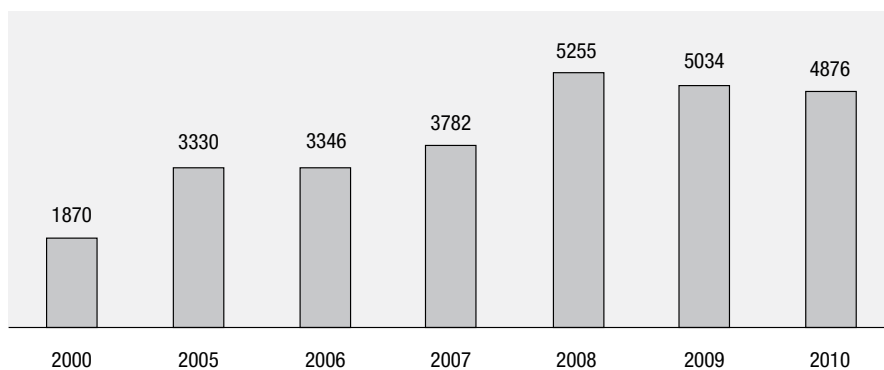
Fuente: elaboración propia.

* Espinosa Villagómez (2011).

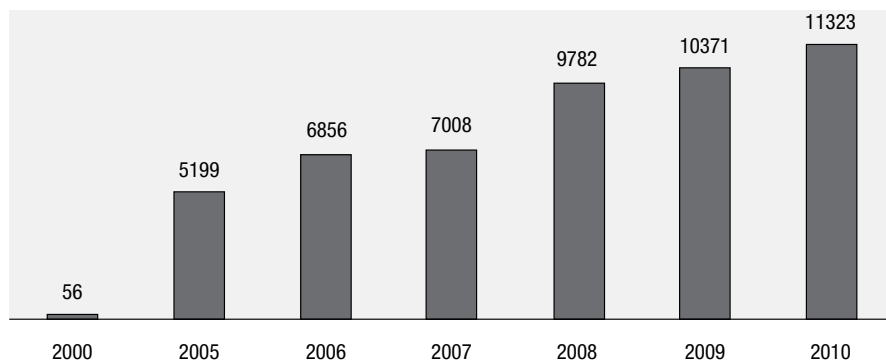
En esas condiciones se elaboraron: la Ley de Seguridad Pública y del Estado que incluía como novedad, un sistema de las instituciones de Inteligencia –militar, policial, civil y de protección del presidente– bajo una dirección civil. Se inició la etapa del nombramiento de civiles como ministros de defensa, la conversión del antiguo instituto de Altos Estudios Nacionales –desde donde se socializaba la Doctrina de Seguridad Nacional– en el nuevo instituto civil de formación de los cuadros burocráticos del Estado. En lo que corresponde a la seguridad ciudadana –ya instalada con ese nombre– en el uso cotidiano y denominada “sistema de protección ciudadana” en la Constitución, cabe destacar la presencia de cinco ministros desde enero de 2007, cada uno de ellos portador de una política diferente en la práctica, sin ninguna conexión entre sí.

En cuanto a la política presidencial y ministerial concomitante, se puede verificar claramente que luego de un período idealista y de exposición de una doctrina humanitaria y construcción de instrumentos legales para cimentar la política de seguridad, los apremios de la realidad, las fueron colocando paulatinamente en los planos más realistas.

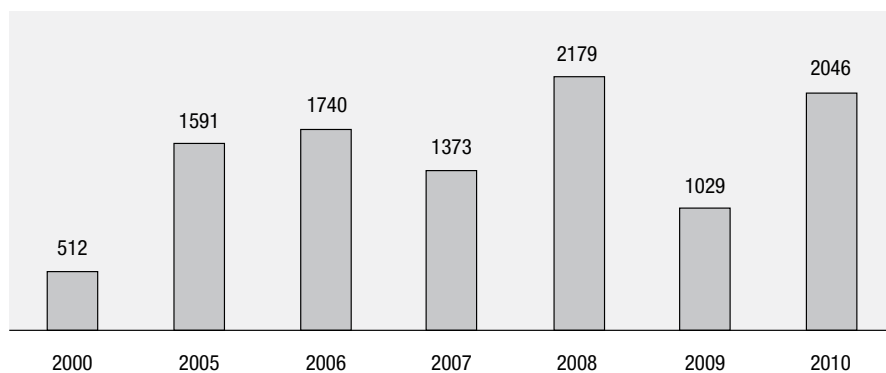
Efectivamente, la situación de seguridad durante el período fue incrementando en cuanto a la visualización de ésta como la principal preocupación de la ciudadanía, como puede observarse en los cuadros a continuación.

Gráficos**Número de denuncias de delitos contra la propiedad por año****Número de denuncias de delitos contra las personas por año****Números de denuncias de delitos sexuales por año**

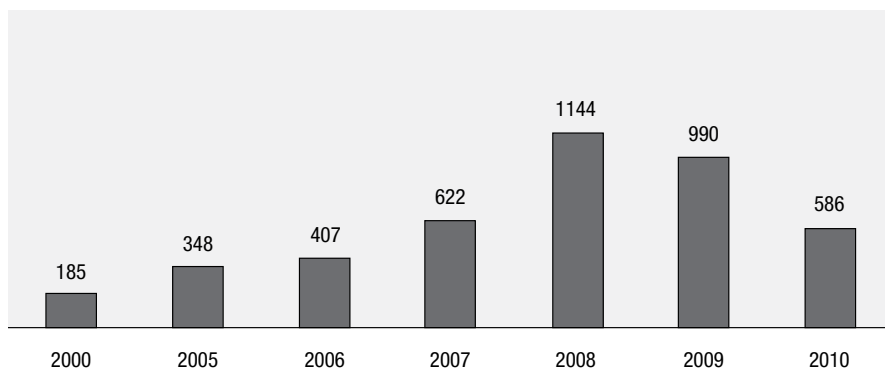
Números de denuncias de delitos contra la s. pública por año



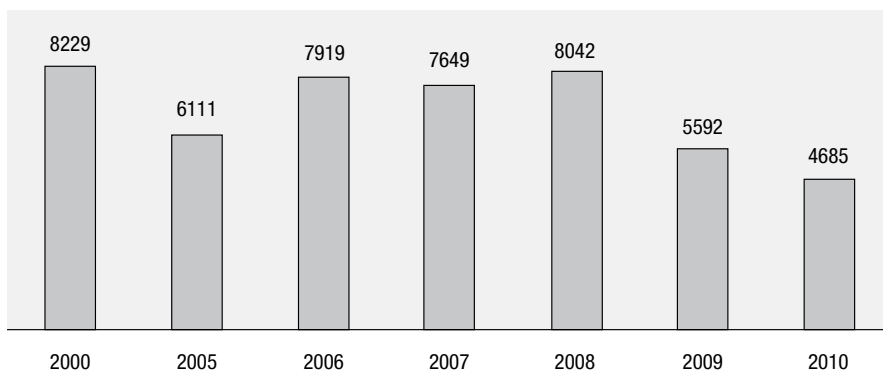
Número de denuncias de delitos contra la fe pública por año



Número de denuncias de delitos contra la administración pública por año



Número de denuncias de otros tipos de delitos por año



Fuente: elaborado por el Equipo Programa DSD en base a datos de la Policía Nacional del Ecuador. Dirección Nacional de Operaciones (2011).

Observaciones: los delitos aquí señalados engloban otros debidos a su tipificación. Por ejemplo, dentro de los delitos contra la propiedad se encuentran la estafa, la extorsión o el robo a bancos.

A partir de 2006, algunos de los delitos que antes eran tipificados como en contra de las personas, pasaron a ser tipificados como en contra de la propiedad⁴. Esto hace que en el año en el que se produce el cambio, baje el número de delitos contra la persona.

Dentro de los otros delitos se mencionan: la invasión, el allanamiento, delitos energéticos y contra el patrimonio; sin embargo la fuente no hace una mayor especificación.

Hay que tener en cuenta que el número de delitos está basado en el número de denuncias realizadas, por lo cual no podemos considerar como una cifra real, ya que muchas de las víctimas se abstienen de denunciar⁵.

La rápida escalada del realismo dentro de una evidente confusión introducida por los elementos ideológicos que no han podido ser controlados, o se han deslizado por los compromisos internacionales del régimen, que muy bien pueden ser declarativos, tales como los Convenios con Venezuela en materia de Inteligencia, contradiciendo los postulados nacionalistas, se pueden visualizar en el examen de los cuadros que exponen la secuencia de los Decretos ejecutivos emitidos por el régimen:

4 Estos delitos son: asalto a bancos, carreteras y a centros o locales comerciales; asalto y robo de vehículos y, en general, de cualquier tipo de asalto o robo.

5 La otra forma de registro que tiene la policía para registrar el número de delitos, es por detenidos; sin embargo, considero que el número de delitos por denuncia se aproxima más a un número real.

Cuadro 8

Decretos ejecutivos relacionados con la seguridad pública y la defensa. Período enero de 2007 a JULIO de 2011

DECRETOS PRESIDENCIALES. SEGURIDAD Y DEFENSA, AÑO 2007		
<i>DECRETO</i>	<i>TÍTULO</i>	<i>REGISTRO OFICIAL</i>
152	Creación de la Comisión para el apoyo a la Modernización de la Policía Nacional del Ecuador.	N° 45 19/03/2007
305	Creación de la Comisión de la Verdad.	N° 87 18/05/2007
748	Creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.	N° 220 27/11/2007
770	Declaratoria de emergencia, por grave conmoción interna en la provincia de Orellana.	N° 231 13/12/2007
796	Terminación del estado de emergencia y la movilización declarada y dispuesta en su orden en la provincia de Orellana.	N° 237 21/12/2007
825	Utilización de recursos del fiduciario del fideicomiso "Fondo de Ahorro y Contingencias" (FAC) para cinco proyectos de la Policía Nacional dentro estado emergencia.	N° 247 08/01/2008
433	Aprobación de la "delimitación de los espacios geográficos nacionales reservados que estarán bajo el control de las Fuerzas Armadas".	N° 114 27/06/2007
441	Declaratoria de estado de emergencia en el sistema penitenciario de todo el país.	N° 121 06/07/2007
503	Reforma del Decreto 246-a de 29/04/ 1997 de creación de la Autoridad Nacional de Armas Químicas.	N° 147 14/08/2007
528	Reglamento sustitutivo del programa de protección y asistencia a las víctimas, testigos y demás participantes en el proceso penal.	N° 150 17/08/2007
DECRETOS PRESIDENCIALES. SEGURIDAD Y DEFENSA AÑO 2008		
881	Proceso de equiparación de las remuneraciones del personal militar en servicio activo y pensionistas de las Fuerzas Armadas.	N° 268 08/02/2008
906	Reformas al Decreto 565 de R.O. 158 de 29/08/2007, por el que se creó la Secretaría Técnica del Plan Ecuador.	N° 275 16/02/2008
916	Aplicación del Decreto 881 de 21/01/08 al personal en servicio activo y pasivo de la Policía Nacional para equiparación de sus remuneraciones.	N° 284 28/02/2008
1.107	Creación de la Unidad de Ejecución Especializada adscrita al Ministerio de Gobierno.	N° 354 06/06/2008
1.118	Renovación de estado de emergencia en diferentes áreas de la Policía Nacional del Ecuador y de la Unidad Ejecutora Especializada del Plan de Seguridad Ciudadana.	N° 359 13/06/2008
1.142	Renovación del estado de emergencia por grave conmoción en el sistema penitenciario en todo el país.	N° 384 18/07/2008
1.179	Creación de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para la implementación del Sistema Procesal Penal.	N° 379 11/07/2008
1.181	Se expide reglamento a la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada.	N° 383 17/07/2008
1.221	Adhesión del Ecuador al protocolo de 1988 relativo al Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974.	N° 401 12/08/2008
1.251-A	Contrato para relleno hidráulico para las poblaciones de San José y San Agustín entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) -Dirección General de Intereses Marítimos de la Armada del Ecuador.	N° 409 22/08/2008

DECRETOS PRESIDENCIALES. SEGURIDAD Y DEFENSA AÑO 2008		
DECRETO	TÍTULO	REGISTRO OFICIAL
1.475	Reforma al Reglamento General a la Ley de Seguridad Nacional.	N° 493 22/12/2008
1.484	Proceso de extinción de la H. Junta de Defensa Nacional.	N° 497 30/12/2008
1.507	Refórmese Art. 38 del Reglamento a Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (mejoras atención de salud de personal policial).	N° 500 06/01/2009
1.515	Reformas al Reglamento General de aplicación de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.	N° 498 31/12/2008
DECRETOS PRESIDENCIALES. SEGURIDAD Y DEFENSA, AÑO 2009		
27	Prorróguese, hasta el 10 noviembre 2009, el plazo de vigencia de la Comisión encargada investigar y esclarecer hechos relacionados con lo acontecido en Angostura.	N° 25 14/09/2009
82	Declárese por sesenta días, ante la agresión del crimen organizado, el estado de excepción, sin suspensión de derechos, en las ciudades de Guayaquil, Quito y Manta.	N° 42 07/10/2009
147	Se reforma Decreto 1.511 publicado R.O. (s) 498 del 31 diciembre 2008, en el sentido que la seguridad de la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión estará a cargo de la Policía Nacional.	N° 81 04/12/2009
1.520	Se expide reforma al reglamento a la Ley de Personal de la Policía Nacional.	N° 508 16/01/2009
1.573	Expedir las siguientes reformas al reglamento a la Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones explosivos y accesorios.	N° 529 16/02/2009
1.622	Reglamento para contrataciones de bienes estratégicos y servicios conexos necesarios para la defensa nacional.	N° 560 31/03/2009
1.646	Créase la Comisión encargada de investigar y esclarecer los hechos relacionados con lo acontecido en Angostura el 1° de marzo de 2008.	N° 565 07/04/2009
1.720	Reglamento general a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas del Ecuador.	N° 578 25/04/2009
1.721	Reglamento general a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.	N° 594 20/05/2009
1.743	Ratificase "acuerdo entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación técnico-militar".	N° 607 08/06/2009
1.781	Se expide reforma al reglamento general a la Ley orgánica de la Defensa Nacional, con la derogatoria de su Art. 12.	N° 621 26/06/2009
DECRETOS PRESIDENCIALES. SEGURIDAD Y DEFENSA, AÑO 2010		
614	Ratificase en todos sus artículos acuerdo de cooperación técnico-militar entre gobiernos Repúblicas de Venezuela y Ecuador.	N° 361 12/01/2011
613	Ratificase en todos sus artículos acuerdo marco de cooperación entre gobiernos Repúblicas del Ecuador y Brasil, sobre cooperación en el dominio de la defensa.	N° 361 12/01/2011
583	Reforma Art. 38 del reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (atención de salud del personal policial).	N° 351 29/12/2010
571	Declárese el estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la función legislativa de la República del Ecuador, que fue afectada por la insubordinación policial.	N° 344 20/12/2010
521	Reformas al Reglamento del Consejo de Generales de la Policía Nacional.	N° 316 09/11/2010

DECRETOS PRESIDENCIALES. SEGURIDAD Y DEFENSA, AÑO 2010		
DECRETO	TÍTULO	REGISTRO OFICIAL
500	Declárese estado de excepción en cantón Quito, provincia de Pichincha, en razón de que algunos integrantes Policía Nacional han distorsionado o abandonado su misión de policías nacionales.	N° 302 18/10/2010
493	Renuévase el estado de excepción en todo el territorio nacional, en razón de que algunos integrantes Policía Nacional en la sede asamblea nacional, produjeron actos bochornosos, de fuerza.	N° 296 08/10/2010
486	Expídase reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.	N° 290 30/09/2010
477	Reformas al Reglamento general a Ley de Personal de las Fuerzas Armadas del Ecuador, expedido con Decreto 1.720, publicado R.O. 597 de 25 mayo 2009 (Sistema de ascensos y promociones).	N° 290 30/09/2010
418	Fusiónese la Casa Militar Presidencial y el Escuadrón de Transporte Aéreo presidencial en el servicio de protección presidencial.	N° 243 26/07/2010
416	Créase Grupo de Trabajo Multisectorial que constituye Sección Nacional Ecuatoriana de Comisión Binacional Ecuador-Perú de lucha contra el contrabando.	N° 242 23/07/2010
410	Cámbiese denominación Ministerios de Gobierno y Policía; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de Coordinación de la Política.	N° 235 14/07/2010
309	Ratificase en todos sus artículos el “Protocolo facultativo a la convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.	N° 175 20/04/2010
281	Ratificase en todos sus artículos la “Convención sobre municiones en racimo”, firmada en Oslo el 3 de diciembre de 2008.	N° 162 31/03/2010
274	Reforma al reglamento general de aplicación de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.	N° 152 17/03/2010
DECRETOS PRESIDENCIALES. SEGURIDAD Y DEFENSA, AÑO 2011		
784	El Ministerio del Interior asumirá competencias unidad de ejecución especializada creada mediante decreto 1.107 de 22 mayo 2008 (Plan nacional de seguridad ciudadana).	N° 464 07/06/2011
749	Se establece que Consejo Sectorial de seguridad será el organismo de la función ejecutiva responsable de la coordinación, seguimiento y acciones vinculadas al control de armas de fuego.	N° 442 06/05/2011
677	Expídanse reformas al reglamento general a la Ley de Personal de Fuerzas Armadas, contenido en Decreto 1.720, publicado R.O. 597 de mayo 25, 2009.	N° 405 16/03/2011
632	Reorganícese la Policía Nacional, disponiendo que la representación legal, judicial y extrajudicial, sea asumida por el Ministerio del Interior.	N° 372 27/01/2011

Fuente: David Arcentales (2011) en base a datos de SIGOB.

Por su parte, en los últimos cinco años, desde los ministerios de Gobierno e Interior se han ejercitado por lo menos cuatro tendencias de política: El ministro Gustavo Larrea se interesó por el cambio institucional de la Policía, con veeduría de las Naciones Unidas. Cuando

regresó al gobierno después de los hechos de Angostura, se empeñó en construir la Política de Seguridad Interna y Externa. Fernando Bustamante, ya ministro de Gobierno (antes lo había sido de Seguridad Interna y Externa) optó por la modernización y tecnología policial, implementando la Unidad Ejecutora para el manejo del presupuesto correspondiente. Gustavo Jalkh impulsó la Ley Orgánica de la Policía básicamente con el texto proporcionado por la institución y estableció parámetros para medir la eficacia policial.

Pero a partir del 30 de septiembre de 2010, el gobierno se volcó hacia una estrategia de administración de las políticas de seguridad pública, ciudadana y policial, a través de un conjunto de decretos presidenciales en los que parece primar únicamente la voluntad presidencial y su enojo ante la rebelión policial.

En cuanto al fenómeno de regresión al realismo militar que padecen gran parte de los gobiernos democráticos de izquierda, centro o derecha en Latinoamérica, es notorio y relevante en este último período, la presentación de un proyecto presidencial ante la Asamblea para permitir que las Fuerzas Armadas ingresen al campo de la seguridad pública, movilizándose a partir de ello un conjunto de operaciones de tipo policial por parte de las fuerzas armadas en todo el territorio del país.

Por su parte, los militares también pidieron a la Asamblea el tratamiento de un proyecto de ley que presentaron, con objetivos coincidentes con el proyecto presidencial. Solo que ellos manifestaron su preferencia porque su participación en tareas policiales fueran definidas y ordenadas por ¡el Consejo Nacional de Seguridad Pública y del Estado! Para evitar, bajo la mesa, que lo sean por parte del presidente directamente. Se podría entender que querían evitar lo ocurrido el 30 de septiembre cuando habría sido el presidente directamente quien dispuso su rescate desde el Hospital militar por un piquete de comandos militares, cuya actuación ha sido protestada por derechos humanos y ciudadanía. Pero también es posible que se tenga en mente los antiguos dispositivos de Seguridad Nacional, con los que lograron controlar la intromisión de la política en las decisiones sobre este espacio.

Todo lo actuado ha terminado en la presentación por parte del ejecutivo de un proyecto de ley para la creación de una nueva Policía; mientras al mismo tiempo, el gobierno ha obtenido por estrecho margen un mandato ciudadano para una reforma profunda del sistema judicial. En el Congreso queda en debate un nuevo código de penas. También las reformas a la seguridad pública y ciudadana para permitir que las fuerzas armadas puedan actuar en ese marco.

CONCLUSIONES

Con este estudio hemos pretendido llegar a lo que consideramos la matriz militarista de las problemáticas de la seguridad pública y ciudadana, que opera no sólo en el Ecuador sino quizá en toda América Latina, en donde al momento ocurren esfuerzos significativos por implantar un nuevo paradigma de organización policial, política pública y cultura ciudadana respecto a lo que se conoce como seguridad ciudadana –policía comunitaria, y otras acepciones en debate, que se orientan hacia perfiles configurados en torno a los derechos en general y a las disciplinas jurídicas en particular.

Pero esto tampoco es un camino fácil y despejado, porque en el horizonte esos intentos tienen que ver con distintas alternativas, unas más idealistas y otras teñidas de realismo, mientras la realidad social presenta datos que alarman a los ciudadanos y se claman por soluciones de corto plazo que llevan a la tentación de militarizar las respuestas. En esos horizontes también se insertan otros fenómenos creados constante y crecientemente con la globalización y que tienen que ver con la *policialización de los militares*, que tanto en México, como en Colombia y Ecuador –estimamos que en otros países– claman porque los Estados les concedan salvaguardias constitucionales –una suerte de inmunidad– para operar en el “combate” a la delincuencia. Por otra parte, y no menos importante es tener en cuenta la capacidad de las viejas doctrinas de seguridad nacional que persisten y se flexibilizan al infinito hasta plan-tear que el “enemigo interno” es ahora el delito.

En esas circunstancias este estudio apenas demuestra algunos aspectos de la gran problemática. Debemos inmediatamente estudiar la otra cara del problema, que tiene que ver con la relación de las políticas de seguridad pública y ciudadana con el derecho penal y las instituciones que conforman el sistema, para tener un panorama más aproximado a la realidad. Conviene hacer un análisis comparativo de la marcha de los procesos de reforma en América Latina, donde ocurren esfuerzos irregulares, de diversos tonos y profundidades para saber en dónde estamos.

Queda la sensación de que estamos en un atolladero, en cinco años ha ocurrido muchas cosas, al amparo de un direccionamiento político y de políticas aplicado desde arriba y con participación ciudadana restringida, donde los propios actores, en este caso y uno de los principales, la Policía, parece ser el convidado de piedra. Lo que parece existir es una “congestión” de ideas y propuestas que no encuentran una organicidad y coherencia y parecen querer adelantarse al tiempo que es el que atempera los ánimos y hace florecer las racionalidades sociales más apegadas a la naturaleza social de las soluciones.

Queda la impresión –al menos por el momento– de que en el Ecuador y en general en América Latina, nunca se pudieron construir

Policías propiamente dichas, en la mayoría de los casos lo que se conformó fueron las “cuartas fuerzas” militares, al amparo de la poca o ninguna responsabilidad que en esa construcción pusieron las fuerzas políticas, ambivalentes y empeñadas en rencillas políticas pero no en el bien común. El caso del Ecuador es emblemático, puesto que aquí –se dice– no ocurrieron las dictaduras militares criminalizadas de otras partes del continente. Pero es evidente en este estudio que su potencial represivo lo desviaron hacia una fuerza a la que sometieron como subalterna y la pusieron bajo un sistema de decisiones –y de órdenes– que fue posiblemente el más eficaz en el continente para someter desde abajo y subrepticamente al poder civil, sustrayéndole del ámbito de gobernar la defensa y la seguridad.

El recurso a la importación de modelos policiales y sistemas de seguridad pública se ha vuelto una especie de moda y en muchos países se vuelven los ojos hacia aquellos que han sido los más exitosos en su momento; pero no debemos olvidar que el tema policía está muy vinculado a la sociedad mismas y sale de ella. En los tiempos pre-estatales está unido fuertemente a la comunidad, y de allí surgieron algunos de los modelos clásicos (Irlanda puede ser uno de ellos) que siguen inquietando por la lógica social y jurídica que aplicaron en el manejo de las conductas lesivas que afectan a la comunidad –sin constituirse las mismas prácticas correctivas– tampoco en lesivas del individuo. El Estado desvirtuó en la mayoría de los casos esos intentos de la sociedad y acalló sus voces bajo el predominio de las lógicas de guerra especialmente en el siglo XX. Pero desde la perspectiva sociológica es importante hacer una reflexión sobre las raíces, pero desde la perspectiva de la sociedad cosmopolita que ahora vivimos.

Generalmente los estudios sobre la seguridad –esto ocurre ahora con más notoriedad– se han entrampado en las reflexiones de lo que “debe ser”, de lo que “debería ser”, tienen un carácter eminentemente prescriptivo y este puede ser uno de los grandes problemas con los que nos topamos en el día de hoy al pensar en el diseño de políticas públicas. Al final, nadie está en condiciones de decir lo que se debe hacer en este y en otro aspecto, pero en un mundo tan complejo.

Por tanto, uno de las conclusiones felices –si cabe el término–, tiene que ver con la utilidad enorme de la sociología aplicada a estos temas, pues ayuda a buscar de mejor manera los ejes de realidad implicados. En este caso las herramientas de la sociología del conflicto y poder nos han dado un estimable recurso de profundidad para desentrañar relaciones que han sido pasadas por alto en los análisis concomitantes.

Por último, debemos aclarar que las observaciones sobre los actores han sido exactamente eso: “observaciones desde nuestra parte”.

No hemos tratado de utilizar ninguna ventaja en las aproximaciones institucionales e individuales a las que hemos accedido o que nos han sido permitidas. Ellas han sido guiadas por el profundo respeto que nos inspira la tarea de mucha gente dedicada al quehacer policial en este país, hombres y mujeres, la mayoría de los cuales le ha puesto un empeño humano y profesional encomiable, digno de ser escuchado y tomado en cuenta. Esperamos, sinceramente, que de sus experiencias salgan las futuras alternativas que el país encuentre en la tarea de la protección ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Arcentales, David 2011 “Decretos ejecutivos relacionados con seguridad pública y defensa”, enero 2007-julio 2011”.
- Boletín Trimestral s/f *Democracia, Seguridad y Defensa* (s/d).
- Constitución de la República del Ecuador 2008 en *Registro Oficial*, Año II N° 449, 20 de octubre.
- Equipo Programa DSD s/f “Policía Nacional del Ecuador. Dirección Nacional de Operaciones” (s/d).
- Espinosa Villagómez, Sol 2011 “Informe sobre la Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia del siglo XXI” (s/d).
- García Gallegos, Bertha s/f “La seguridad interior en un contexto de cambios globales y demandas sociales; contribución a un modelo teórico y de gestión” (s/d: PUCE) Informe de Investigación.
- García Gallegos, Bertha s/f “Informe sobre la Seguridad en el Ecuador, 2008” Documento para Ministerio de Justicia. Una versión para la Constituyente.
- Orellana, Andrés Sebastián 2011 “Marco normativo internacional de la Seguridad” (s/d: DSD-PUCE) Documento de trabajo.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS Y PERIÓDICAS

Diario Hoy.

El Comercio.

El Universo.

El Observatorio Semanal Digital.

Programa Democracia, Seguridad y Defensa.

Centro Carter 2008 “Informe Trimestral sobre la Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador” (Quito) en <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/informe_trimestral_asamblea_constituyente_ecuador_marzo08.pdf> acceso septiembre de 2012.

- Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP) 2011 en <http://www.clacip.org/infopags_mleft/historia.html> acceso septiembre de 2012.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) 2011 “Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA)” en <http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_mispa_proceso.asp> acceso septiembre de 2012.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) 1998 “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” en <<http://www.derechos.net/doc/tpi.html>> acceso septiembre de 2012.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) 2004 en <<http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/tocebook.pdf>> acceso septiembre de 2012.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) 2011 “Temas Mundiales: drogas” en <<http://www.un.org/es/globalissues/drugs/>> acceso septiembre de 2012.
- Secretaría de Seguridad Pública (México) 2011 en <http://www.ameripol.org/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=20088&folderNode1=26017&folderNode1=26028> acceso septiembre de 2012.

Ana María Becerra*

REGÍMENES DISCIPLINARIOS DE LAS POLICÍAS ARGENTINAS, REFORMAS PARA SU DEMOCRATIZACIÓN

INTRODUCCIÓN

La siguiente ponencia refiere a un estudio comparativo realizado desde el Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario sobre los regímenes disciplinarios policiales en Argentina. La intención fue comparar nuestra institución con las homólogas de provincias argentinas en el contexto de las reformas en el sector seguridad que tuvieron como principal objetivo la *democratización* de las policías. En tal proceso pueden distinguirse, una tendencia que apela al Estado de Derecho y a la democracia indirecta como instancia para su control, y otra que remite a la participación directa de la comunidad en los asuntos de seguridad y a la descentralización de la tarea policial. El trabajo indaga sobre las características que poseen en la actualidad los controles internos de las policías de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, identifica las tendencias de reforma en la región y sus implicancias en el proceso de democratización policial.

* Desde agosto del año 2007 hasta la actualidad presido el Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario de la provincia de Córdoba, Argentina.

I. PROCESOS DE REFORMA Y DEMOCRATIZACIÓN POLICIAL

La cuestión de la seguridad es una de las problemáticas sociales que más preocupa a la ciudadanía de nuestro país y se sitúa, hace más de una década, en un lugar prioritario en las agendas gubernamentales en las diferentes jurisdicciones estatales. Para Pegoraro, este fenómeno posee tres vertientes:

Una de ellas es el sostenido aumento de los delitos violentos “callejeros” [...]; otra la constituyen los delitos de autoridad, [...] aquellos cometidos por individuos al servicio del Estado, funcionarios políticos del gobierno y en especial policías; y una tercera proviene de las inseguridades y miedos que produce la política económica neoliberal, traducida en particular por la desregulación y precariedad en el trabajo y la desprotección estatal de la salud, la educación y la seguridad social (Pegoraro 2002: 2).

En este marco se cuestiona el rol del Estado como actor articulador de la sociedad y se ha puesto acento en las dificultades de sus agencias (incluyendo a las de seguridad) para responder a las reclamos ciudadanos. La reforma de las estructuras gubernamentales y la apelación a la participación de la sociedad civil y de agencias internacionales en desarrollo de políticas ha sido una constante en las últimas décadas.

En el sector seguridad, suelen proponerse reformas a los sistemas de seguridad y a los ámbitos que ejercen el poder de policía. La democratización de estos últimos se erige como máxima, pudiéndose identificar dos tendencias en este sentido. Una que apela a la minimización, legalización y criminalización de tales instituciones, remitiendo al Estado de Derecho como ideal organizador y a la democracia indirecta como instancia de contralor para que “la Policía cumpla la ley en su tarea de hacer cumplir la ley”. Por otro lado, se puede reconocer otra tendencia que, bajo el rótulo “policía comunitaria”, remite a la participación directa de la comunidad en la gestión de los asuntos de seguridad y a la descentralización de la tarea policial, con los fines de aumentar la confianza en las instituciones y responsabilizar a los diferentes actores en la coproducción de la seguridad (Sozzo 2005: 192-199).

En el artículo “Violencia institucional y políticas de seguridad: Los espacios donde se recicla la violencia policial” del *Informe 2008* del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) se describen los tres principales lineamientos que han regido los procesos de reforma en el sector seguridad en nuestro país. Por un lado, la concepción de una conducción civil, democrática y respetuosa de los derechos humanos de las instituciones de seguridad, por otro, la creación de instancias de control externo a las instituciones de seguridad y, finalmente, la

definición de estándares de actuación para regir las rutinas policiales (Palmieri *et al.*, 2008).

El gobierno democrático de las políticas e instituciones de seguridad tiene por objeto *revertir las lógicas de intervención militar* y los lineamientos corporativos endógenos de las organizaciones policiales, caracterizados por el autogobierno y autonomía funcional. Además, apunta a dotar de mayor complejidad al tratamiento de la problemática de la seguridad y evitar reducirla sólo a la intervención policial (Sain, 2002; Sain, 2008).

En este sentido, para abordar los problemas de corrupción y violencia policial se pueden reconocer dos perspectivas. Una que centra el problema en las conductas individuales de los agentes involucrados. Así, se comprende que la corrupción y el abuso de autoridad son desviaciones del correcto y normal accionar que resultan de la elección consciente de individuos racionales. Otro enfoque pone atención en las prácticas policiales vinculándolas a sus determinaciones sociales e institucionales. Así, es posible analizar la violencia como práctica institucional habitual y no como un hecho excepcional y, además, reconocer a la organización policial y a su funcionamiento (la instrucción policial, el sistema de ascensos, el régimen disciplinario, el estado policial, etc.) como determinantes de las prácticas policiales (Oliveira y Tiscornia 1997: 58).

II. APROXIMACIÓN COMPARATIVA A LOS REGÍMENES DISCIPLINARIOS DE LAS POLICÍAS DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS CÓRDOBA, SANTA FE Y BUENOS AIRES

En nuestro país, uno de los aspectos principales objeto de las reformas han sido las políticas de control de las instituciones de seguridad. Pero ¿cuáles son las características que poseen en la actualidad los regímenes disciplinarios policiales? Para responder a este interrogante a continuación presentaremos los primeros resultados de un estudio comparativo que explora las características de los regímenes disciplinarios policiales de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. Se parte de la contextualización de los procesos de reforma vigentes en el sector seguridad en cada jurisdicción, para luego reconocer, en los marcos normativos que regulan las instituciones policiales, las características de sus regímenes disciplinarios.

II.1. LOS PROCESOS DE REFORMA EN EL SECTOR SEGURIDAD

En la Provincia de Córdoba en el año 2003 se puso en marcha un proceso de reforma en el sector seguridad que comienza con la jerarquización de la cartera de seguridad, llevándola al rango de Ministerio. En este mismo año, mediante la Ley 9.120 se crea el Tribunal de Con-

ducta Policial y se introducen modificaciones en el régimen disciplinario policial a través del Decreto 1.753/03 y sus modificatorias (Dec. 229/04 y Dec. 983/05)¹.

En el año 2005 se sancionó la Ley de Seguridad Pública 9.235, en la que se define la constitución y finalidad del Sistema de Seguridad, se instaura el Plan de Prevención Integral que incluye la conformación de las Juntas de Participación Ciudadana y se realizan modificaciones en la organización de la Policía y del Servicio Penitenciario, derogando la Ley Orgánica Policial 6.701². El accionar policial está regido por la Ley de Personal Policial 9.728 de diciembre de 2010. En el Título 4 establece el régimen disciplinario policial e incorpora algunas modificaciones a la legislación del personal policial, entre las que se puede destacar la incorporación del requisito la Licenciatura de Seguridad para el ascenso a comisario. El reglamento disciplinario policial vigente es el Decreto 1.753/03 y su modificatoria el Decreto 983/5-9-2005.

La Provincia de Santa Fe, tiene un primer antecedente en lo relativo a las reformas policiales entre los años 1996 y 1998. Algunas de las medidas que se pueden resaltar en ese sentido son: la creación de las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria (Resolución 162/96), la creación, en el seno del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, de la Subsecretaría de Seguridad y de la Dirección Provincial de Asuntos Internos.

Luego de un intento fallido de reforma legislativa profunda en 1998 y de un período de retracción contrareformista, el gobierno santafesino retomó en el año 2003 algunos ejes de que generaron nuevas transformaciones en el sector: la creación del Instituto de Seguridad Pública a través de la Ley 12.333 en el año 2004, la creación de la Dirección Provincial de Seguridad Comunitaria a través del Decreto 3.469, la creación de la Dirección Provincial de Operaciones Especiales a través del Decreto 1.583, ambas en el año 2005 y, finalmente, en el año 2006 se sancionó de la nueva Ley del Personal Policial 12.521³

1 Al Tribunal de Conducta Policial, a través del Decreto 199 de 2006 se le incorporó la función de contralor de la disciplina del personal del Servicio Penitenciario. Por lo que, además de su cambio de nominación, Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario, le implicó comenzar a aplicar el régimen disciplinario de esta institución planteado en la Ley de Personal 8.231 y cuyo reglamento disciplinario es el Decreto 25/76.

2 Entre las transformaciones efectuadas se encuentran: cambios en la orgánica policial, la anulación del escalafón profesional y la posibilidad de conducción civil de algunas áreas.

3 El ejecutivo provincial a cargo del Dr. Obeid “[...] envió a la Legislatura Provincial el proyecto de ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia, que pretendía derogar la Ley Orgánica de la Policía Provincial y la Ley del Personal Policial. El

(González: 2007). Ésta última establece las normas que organizan el trabajo policial, y en el capítulo 2 se refiere al Régimen de responsabilidad administrativa del personal policial⁴.

La Provincia de Buenos Aires ha tenido, desde mediados de los noventa, un álgido movimiento en lo relativo a la instauración de reformas en el sector seguridad y, particularmente, en lo relativo a transformaciones en la organización y regulación de la Policía Bonaerense⁵. En una primera etapa de profunda reforma, realizada en 1998, la Cámara de Senadores provincial aprobó la Ley Provincial de Seguridad Pública 12.154 y la Ley de Organización de las Policías de la

proyecto contemplaba diversas mutaciones en lo que se refería a los mecanismos de control interno de la institución policial [...]. No obstante, este diseño legislativo ni siquiera fue tratado por el Poder Legislativo. Este fracaso de la iniciativa de reforma legislativa debe atribuirse a la inexistencia de un consenso básico entre gobierno provincial, los bloques legislativos oficialistas y los bloques de los partidos de la oposición en materia de seguridad urbana y reforma policial” (González: 2003; González: 2007).

4 Se pueden señalar como significativas un conjunto de innovaciones que esta formativa produjo: “En primer lugar, se estructuró la organización del dispositivo policial mediante el sistema de grados y escalafón único, asentado en un mecanismo de ingreso único (a través del ISEP) [...] y en segundo lugar, se trata de impactar neurálgicamente en dos de los mecanismos de gobierno del dispositivo policial, el sistema de ascensos y el régimen disciplinario” (González, Montero y Sozzo: 2008).

5 El primer antecedente de reforma se dio a fines de 1996, en el marco de graves hechos de violencia y delitos en los que estuvieron implicados funcionarios policiales. Se diseñó un plan de intervención que giró en torno a dos finalidades: la depuración de personal y una reforma del procedimiento criminal. La sanción de la Ley 11.880 de Emergencia Policial fue la medida más saliente. Luego de un giro antirreformista (Saín: 2002) en octubre de 1997 Binder y Arslanián presentaron al Gobernador Duhalde un Proyecto de Reforma llamado “Plan De Reorganización General del Sistema de seguridad e investigación de los delitos de la provincia de Buenos Aires”. A través del Decreto 4.506/97 de diciembre de 1997, se pone en marcha dicho plan interviniendo la Policía Bonaerense a los efectos de su reorganización. La Legislatura Provincial sancionó la Ley 12.068 en diciembre de 1998, convalidando la intervención de la Policía Bonaerense (Art. 1) y creando la Comisión Bicameral encargada del seguimiento y fiscalización de las políticas de seguridad y sancionó la Ley 12.069 a través de la cual se creó el Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS), se pasó a retiro a gran cantidad de personal y se reorganizó la estructura de la policía. También, se desafectó al personal policial de tareas judiciales. Con la sanción de la Ley 12.090 se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad y el 15 de julio de 1998, la Cámara de Senadores provincial aprobó la Ley Provincial de Seguridad Pública 12.154 y la Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires 12.155 (González: 2003). Entre 1999 y 2004, en el marco de una crisis social y política de envergadura, se retraen las acciones de reforma en el sector de seguridad (Saín: 2008). Un indicador de ello es el paso de 9 titulares al frente de la cartera. Como un avance en la materia se puede señalar, en el 2002, la Resolución Ministerial 1.061/2002 que sienta las bases para la utilización de herramientas informáticas en la conjuración y prevención del delito en la Provincia de Buenos Aires. Es a partir de 2004, cuando de vuelta como Ministro el Dr. Arslanian, retoma el proyecto reformista planteado en los noventa.

Provincia de Buenos Aires 12.155. La primera, define los responsables de las políticas de seguridad, determina los integrantes del sistema de seguridad y establece los mecanismos de participación comunitaria (Foros vecinales, municipales y departamentales de seguridad, Defensores municipales de seguridad). La segunda, plantea las bases de la organización policial y crea la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad. (Decreto 4.554/98).

Luego de una retracción en las reformas en el año 2004 se pueden reconocer nuevos avances con la sanción de la nueva Ley de Personal 13.201, la Creación de la Policía de Buenos Aires 2 a través de la Ley 13.202 y la creación de la Auditoría General de Asuntos Internos a través de la Ley 13.204 (que modifica la Ley 12155). Además, en el año 2006 se sancionó de la Ley 13.482 que legisló la Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la provincia de Buenos Aires. Esta última deroga la Ley 12.155 y modifica la Ley 12.154 ambas estructurales de la primera reforma de los noventa. La Ley 13.482 establece la composición, funciones, organización, dirección y coordinación de las policías de Buenos Aires, mientras que es la Ley de Personal 13.201 la que instaura las normas del trabajo policial⁶. En el capítulo XVI quedan plasmadas las bases del régimen disciplinario a ser aplicado por la Auditoría de Asuntos Internos cuya reglamentación es el Decreto 1.502/04.

II. 2. CUADRO COMPARATIVO DE REGÍMENES DISCIPLINARIOS POLICIALES

	Autoridad de aplicación	Normativa
Córdoba	Tribunal de Conducta Policial (organización de carácter civil conformada por un representante del poder ejecutivo, uno del legislativo y otro del judicial) para faltas gravísimas, graves y leves. Superior jerárquico para faltas leves y graves.	Ley 9.120 Decreto 1.753/03 Dec. 983/5-9-2005 Ley 9.728
Santa Fe	Dirección Provincial de Asuntos Internos. Tribunal de Conducta conformado por dos funcionarios policiales con grado de dirección y un representante del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto para faltas graves. Superior jerárquico para faltas leves.	Ley 12.521
Buenos Aires	Auditoría General de Asuntos Internos en caso de faltas graves que constituyan faltas éticas y abusos funcionales graves que den lugar a suspensión de hasta 60 días cesantía o exoneración (y por excepción podrá avocarse de oficio a demás faltas). Superior jerárquico para faltas leves y simples.	Ley 13.210 Decreto 3.326 Ley 13.482 Decreto 1.502/04

6 Unas de las innovaciones más significativas introducidas por esta legislación es la del escalafón único y la extracción del arresto como sanción disciplinaria.

	Tipos de faltas	Tipos de sanciones	Tipos de procedimiento
Córdoba	Leves, graves y gravísimas.	Apercibimiento, arresto, suspensión, cesantía exoneración.	Faltas leves: por personal policial según cargo y grado. Faltas graves: por superior mediante simple notificación a sancionado y elevación de información a Tribunal de Conducta. Por Tribunal de Conducta mediante sumario administrativo.
Santa Fe	Leves y graves.	De corrección: reconversión escrita, apercibimiento simple y agravado. De suspensión: provisional y de empleo. De extinción: destitución.	Faltas leves: por superior jerárquico recurrible ante Tribunal. Faltas graves: ante Tribunales de Conducta Policial mediante sumario administrativo oral, actuado y público. Defensor designado por sumariado o de oficio por Tribunal.
Buenos Aires	Simple, leves y graves. A su vez se dividen en las que afectan: la disciplina, la operatividad, la imagen pública, la ética, respeto, integridad y honestidad del funcionario, la racionalidad y legalidad en la actuación.	Apercibimiento, suspensión sin goce de haberes, cesantía y exoneración.	Faltas graves: mediante sumario administrativo ante Auditoría General. Leves y simples: aplicación directa por superior con jerarquía suficiente (por excepción por Auditoría General de Asuntos Internos).

III. CONCLUSIONES

Las características que asumen los mecanismos de control institucional de las policías en las provincias argentinas bajo estudio dependen, en gran medida, de los procesos de reforma que en el sector seguridad se han realizado a partir de la década del noventa y de los procesos sociopolíticos que tuvieron como contexto. Los movimientos de reforma y contrarreforma que se dan en todas las jurisdicciones dan cuenta de la conflictividad operante en el campo de la seguridad, de disputas que ocurren dentro del Estado, especialmente en el seno de las instituciones policiales, y entre Estado, grupos privados y diferentes actores de la sociedad civil.

A partir de este abordaje exploratorio, se pueden identificar en la región: una ola reformista entre los años 1997-1998, una posterior retracción contrarreformista que se abandona al comenzar una segunda ola de transformaciones en los años 2003-2004. En la problematización de los mecanismos de control policial su *externación* fue la tendencia en las propuestas de reforma. Santa Fe y Buenos Aires fueron pioneras en la materia. En 1997, Santa Fe crea la Dirección Provincial de Asuntos Internos. Buenos Aires, en 1998, crea la Oficina de Con-

trol de Corrupción y Abuso Funcional dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad, que luego se convierte en Auditoría de Asuntos Internos. Córdoba, por su parte, incorpora modificaciones en el control de la policía en lo que dimos en llamar la segunda ola reformista, creando el Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario.

Entonces, todas las jurisdicciones al encarar reformas en el control de las policías provinciales lo hicieron mediante la creación de ámbitos civiles que receptan las denuncias de los ciudadanos o de los funcionarios policiales (incluso de manera anónima) o actúan de oficio. Todas cuentan con personal policial en su seno y son autoridad de aplicación en el caso de las faltas gravísimas o graves, dejando las menores a expensas de la lógica de mando institucional. Por otra parte, en esas áreas se crearon oficinas relacionadas con el control de gestión, la relación con la ciudadanía, la inspección de servicios o la formación policial. Lo que permite identificar un corrimiento de la perspectiva netamente sancionatoria que pone acento en el comportamiento individual de los funcionarios hacia un abordaje de los aspectos organizacionales que condicionan sus prácticas cotidianas.

De las tres provincias fueron Buenos Aires y Córdoba quienes provocaron modificaciones legislativas más integrales al contar con Leyes de Seguridad Pública que reorganizaron el Sistema de Seguridad. Santa Fe por su parte, va realizando instauraciones parciales a través de decretos. En Santa Fe en 2006 y en Buenos Aires en 1998, con la modificación de las leyes de personal policial, incorporaron no sólo innovaciones en el régimen disciplinario sino que definieron escalafón único, transformaciones en el sistema de grados y en el sistema de ascensos que impactaron en los mecanismos de gobierno de las fuerzas policiales. En Córdoba, en 2010, también se realizó la modificación de la Ley de Personal, incorporando como requisito de ascenso la posesión de títulos de técnicos y licenciados en seguridad.

Todas las provincias que fueron articulando cambios en los mecanismos de control policial lo hicieron conjuntamente con la apertura de la institución a la conducción política y al diseño de áreas y programas que, a través de foros o juntas de participación, buscan poner el asunto de la seguridad en el centro del tratamiento ciudadano. Así, y a pesar de las diferencias señaladas, se puede concluir que en los tres casos se advierte la concepción de que la conducción civil en el gobierno de la seguridad, la instalación de controles externos a la Policía y la promoción de la participación ciudadana son estrategias que permitirían la democratización de la Policía. Se articulan la intención de dotar de transparencia y legalidad al accionar policial y la cogestión de los asuntos de seguridad entre policía y ciudadanía; lo que, en pa-

labras de Sain, aportaría a la transformación del modelo tradicional de seguridad pública, caracterizado por el llamado desgobierno político sobre la seguridad y cuya consecuencia ha sido el autogobierno policial (Sain: 2002). Esto a partir de la instalación de la seguridad pública no como un problema o asunto netamente policial sino como un asunto público, objeto de políticas de Estado.

La pluralización de actores en los procesos de control policial y las transformaciones en los procedimientos de juzgamiento de faltas policiales aparecen como indicadores de estas intenciones; que no sólo implican el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía en relación a posibles abusos policiales, sino que garantizan al personal policial el reconocimiento, aunque más no sea de manera parcial, de sus derechos y garantías constitucionales. En estos puntos cada una de las provincias institucionales goza de sus particularidades.

Córdoba, por su parte, le otorga al organismo civil encargado del control policial un cariz republicano, dando participación en la aplicación del régimen disciplinario policial a representantes de los tres poderes del estado. Buenos Aires, hace mención en varias oportunidades a mecanismos de interacción entre la Auditoría de Asuntos Internos y los Foros de Seguridad, dando un rol de contralor de los procesos de juzgamiento policial a la ciudadanía. Santa Fe plantea una innovación en relación a la transformación del procedimiento de juzgamiento de las faltas, estableciendo un sistema de investigación y enjuiciamiento articulado sobre los principios constitucionales del debido proceso, creando el Tribunal de Conducta Policial e instaurando el juicio oral, actuado y público con participación de fiscales y de defensores designados por el sumariado o provistos de oficio. También, en este sentido, comparte con Córdoba y con Buenos Aires la mención a las garantías procesales de los imputados (del derecho de ser oído y de efectuar alegato de defensa, por ejemplo), y a recurrir ante el ámbito civil las sanciones efectuadas por superior jerárquico.

En cuanto a la tipología de las faltas y a las sanciones previstas, se puede reconocer que Córdoba cuenta con la taxonomía planteada en el reglamento de los años setenta que establece las faltas y las vincula a los tipos de sanción: el apercibimiento, arresto, suspensión, cesantía y exoneración. En cambio, Santa Fe y Buenos Aires incorporan nuevos modos de concebir las faltas administrativas, estableciendo no sólo su vinculación con las medidas disciplinarias sino explicitando los objetos a los que se refieren, evitando las abiertas y ambiguas enumeraciones que habilitan incurrir en arbitrariedades. Además, ambas, suprimen el arresto como sanción, desmilitarizado un aspecto del régimen disciplinario.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Patricia y Zuñiga, Liza 2008 “Control, Disciplina y responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina” (Santiago de Chile: FLACSO-Chile).
- Dammert, Lucía (coord.) 2007 “Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe” (Santiago de Chile: FLACSO-Chile).
- Estévez, Eduardo 2000 “Reforma de Sistemas de Seguridad Pública e investigaciones judiciales: Tres experiencia en la Argentina” en <www.dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2329947&orden=85825>.
- González, Gustavo 2003 “Intentos de reformas policiales en Argentina: los casos de las provincias Santa Fe y Buenos Aires”, ponencia presentada en *Research and Education in Defense and Security Studies. Center for Hemispheric Defense Studies*. Santiago de Chile, octubre.
- González, Gustavo 2007 “Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad” en *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* (Quito: FLACSO-Ecuador), N° 2, septiembre.
- González, Gustavo; Montero, Augusto y Sozzo, Máximo 2008 “¿Reformar la policía? Representaciones y opiniones de los policías en la provincia de Santa Fe” (Santa Fe: Universidad del Litoral). En <www.crimenysociedad.com.ar/wp-content/uploads/2008/08/sozzogonzalezmontero.doc>.
- Martínez, Josefina y Eilbaum, Lucía 1999 “La violencia policial en Argentina. Un debate sobre las visiones del problema y las políticas posibles” (Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo: Proyecto Policía y Sociedad Democrática).
- Neild, Rachel 1999a “Controles externos policiales” en *Reforma de la Seguridad Pública: Una Guía Para La Sociedad Civil* (Washington: WOLA) Serie Temas y Debates.
- Neild, Rachel 1999b “Controles internos y los órganos disciplinarios policiales” en *Reforma de la Seguridad Pública: una guía para la sociedad civil* (Washington: WOLA) Serie Temas y Debates.
- Palmieri, Gustavo *et al.* 2008 “Violencia institucional y políticas de seguridad. Los espacios donde se recicla la violencia policial” en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008* (Buenos Aires: CELS/Siglo XXI).
- Oliveira, Alicia y Tiscornia, Sofía 1997 “Estructura y prácticas de las policías en la argentina. Las redes de ilegalidad” en presentado en el *Seminario Control democrático de los Organismos de*

- Seguridad Interior en la República Argentina*, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, 7 y 8 de abril.
- Pegoraro, Juan 2002 “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social” en Briceño-León, Roberto *Violencia, sociedad y justicia en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Sain, Marcelo 2002 *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en Argentina* (Buenos Aires: Fondo de cultura Económica).
- Sain, Marcelo 2008 *El Leviatán azul: Policía y Política en la Argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Sozzo, Máximo 2005 *Policía, Violencia, democracia. Ensayos sociológicos* (Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral).

III

LA SEGURIDAD REGIONAL

Alejo Vargas Velásquez*

COLOMBIA Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

I. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: LA SEGURIDAD COMO UN EJE INICIAL DE INTEGRACIÓN

Si bien hay referentes históricos en relación con las perspectivas bolivaristas y monroistas de concebir los procesos de integración regional, sin duda el eje de la seguridad norteamericana va a ser un primer dinamizador de los mismos.

Las características más relevantes en América Latina, desde la perspectiva de la seguridad, podemos enunciarlas así:

- I. región unipolar; en lo que hace a la seguridad en América Latina, o en su conjunto en el continente americano, podemos afirmar que “en sentido estricto, en la región siempre ha regido la unipolaridad. Esta se expresa en el poderío económico, político y militar de Estados Unidos, que ha sido la única –y exclusiva– influencia externa determinante en la zona”¹;
- II. América Latina es marginal en asuntos estratégicos globales;

* Profesor Titular en la Universidad Nacional de Colombia.

1 En la “Presentación” del libro de Rojas Aravena (1999).

- III. región desnuclearizada y libre de armas de destrucción masiva;
- IV. región con bajo gasto militar;
- V. un área con bajo conflicto interestatal;
- VI. región con profundas asimetrías.

Dentro del contexto de confrontación Oriente/Occidente, que predominó durante varios decenios, la idea de seguridad en América Latina estuvo asociada a “las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra– abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países [...]. La hipótesis de guerra revolucionaria [...] era considerada como una posibilidad real inmediata” (Cavagnari y Lesbat, 1994).

Pero los Estados Unidos siempre tuvieron como preocupación frente a América Latina “tanto antes como durante la Guerra Fría, la inestabilidad política en el área [...]. Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o aventurerismo) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro” (Pardo Rueda, 1999).

Progresivamente, fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, y como respuesta a las consideradas “amenazas”, la conocida Doctrina de Seguridad Nacional.

El concepto estaba vinculado a la lógica de la Guerra Fría: el supuesto era la amenaza del ‘comunismo internacional’, un riesgo de origen extra continental aunque pudiera tener manifestaciones regionales internas, que amenazaba la soberanía, la integridad territorial y valores abstractos como la libertad de las repúblicas y sus habitantes (Aguilera Peralta, 1999).

Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional va a tener particularidades en cada uno de los países, en el campo de la seguridad “dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencias Recíproca, TIAR, y los acuerdos bilaterales de asistencia militar” (Cavagnari y Lesbat, 1994).

Lo anterior tiene varios antecedentes: en 1942 se comienza a estructurar la institucionalidad del sistema de seguridad hemisférico, bajo la dirección de los Estados Unidos:

[...] en enero de 1942 se desarrolla en Río de Janeiro la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se estableció la necesidad de crear la Junta Interamericana de Defensa (JID)

con el fin de estudiar y recomendar medidas necesarias para la Defensa del Continente [...]. En 1949 se formó el Estado Mayor para servir de órgano principal de planificación y asesoría al Consejo de Delegados (Urzúa Ricke, 1999).

En 1945, en Ciudad de México, en la Conferencia de Chapultepec (Conferencia Latinoamericana sobre problemas de Guerra y Paz) se comienza a perfilar la idea de defensa común: “En el Acta de Chapultepec se concluyó que en caso de un ataque externo todos los países acudirían a defender al atacado” (Pardo Rueda, 1999). Finalmente, en 1947 el TIAR fue suscrito en Río de Janeiro:

[...] estableció una amplia alianza militar que vendría a perfeccionarse mediante esos acuerdos bilaterales, firmados entre 1952 y 1958, y creó una doctrina de defensa común, que consideraba cualquier agresión un país signatario como agresión a todos [...] el TIAR, a su vez, fue manipulado por los Estados Unidos para atender sus intereses estratégicos y no las necesidades de defensa de los países latinoamericanos (Cavagnari y Lesbat, 1994).

En este período de la Guerra Fría, la OEA, fundada en 1948, fue un instrumento más de la política norteamericana en Latinoamérica y parte de la arquitectura de seguridad regional inspirada en la mencionada doctrina de la seguridad nacional, a la cual se sumaron de manera sumisa los gobiernos de la región (por ejemplo en la marginación de Cuba), con la excepción de México; los críticos más acérrimos la llegaron a denominar el “ministerio de colonias” de los Estados Unidos y efectivamente en muchas ocasiones sólo sirvió para tratar de legitimar acciones unilaterales de EE.UU. en la región, como la invasión a República Dominicana en los sesenta, para solamente mencionar un caso.

En la Posguerra Fría, el organismo regional comenzó a reflejar en su interior los cambios del nuevo contexto internacional y en la política regional. En los últimos años Latinoamérica cuenta con una serie de gobiernos de centroizquierda, y la tradicional posición de autonomía de la política exterior mexicana, a lo cual se suma el ingreso de Canadá; estos cambios se expresan en un organismo regional con mayores niveles de pluralidad, teniendo la “Carta Democrática” como prioridad de acción, aunque sigue dependiendo de EE.UU. para su financiación.

El organismo regional necesita que el Secretario General le dé un sacudón al organismo y lidere una verdadera reingeniería, de tal manera que pueda jugar un papel proactivo en la política regional, con mayor independencia, pero esto necesita mayor credibilidad y legitimidad.

¿SEGURIDAD FRENTE A QUÉ AMENAZAS? LAS NUEVAS Y LAS TRADICIONALES

La seguridad siempre se plantea como respuesta, preventiva o reactiva, frente a amenazas o riesgos de diversa naturaleza. En el caso americano es evidente que la región está expuesta a las amenazas globales, como las derivadas de las redes terroristas de alcance global; pero igualmente es claro que, frente a las mismas, las respuestas están fundamentalmente centradas en la acción norteamericana, y de manera secundaria en la capacidad de respuesta de alianzas regionales como la OTAN o la que se estructure alrededor de la política de seguridad europea.

En lo que hace al continente podríamos decir que si bien amenazas tradicionales entre Estados por problemas limítrofes, siguen siendo hipótesis bilaterales de conflicto, sin embargo, cada vez su posibilidad real es más difusa. Los procesos de transición a la democracia en el Cono Sur y la solución negociada de los conflictos armados en Centroamérica, disminuyeron sensiblemente las percepciones de amenazas militares mutuas e igualmente permitieron el desarrollo de esquemas de solución negociada de tensiones y conflictos².

Existen, por otra parte, tres países con problemas de conflictos internos armados: México, con un problema guerrillero localizado y relativamente marginal; Perú con una situación controlada; y Colombia, que tiene el conflicto interno armado más extendido y grave, y con el riesgo eventual de incidir en tensionar el viejo conflicto no resuelto de límites entre Colombia y Venezuela. Sin embargo, este ha sido un tema que tradicionalmente se ha considerado como de seguridad interior de cada Estado y no propiamente de respuesta regional, a pesar de la preocupación normal que la región siempre tiene de poder colaborar para buscar soluciones nacionales.

Estados Unidos considera a América Latina, como una zona de riesgo y amenaza potencial para su seguridad y bajo distintas ópticas a considerar diversos escenarios de control y orden: de una parte, hay sectores en EE.UU. que hablan de la necesidad de diferenciar dos Américas, una desde México hasta Panamá, en proceso de mayor articulación con EE.UU. y con menores problemas de seguridad y otra Sudamérica. En Sudamérica EE.UU. considera que existen tres áreas conflictivas: la triple frontera (Brasil-Paraguay-Argentina) en la cual hay tráfico de armas, de drogas (y, probablemente, presencia de grupos fundamentalistas musulmanes); los Andes con la presencia de tres graves situaciones problemáticas (la producción de prácticamente toda la coca del mundo, el conflicto interno armado colombiano con

2 En el caso del Cono Sur es interesante el análisis que hace Sain (2002).

riesgo de regionalizarse y la presencia de importante fuentes de petróleo, pero bajo gobiernos como el del presidente Chávez considerado por EE.UU. poco confiable); la Amazonía, por la gran biodiversidad y riqueza existente allí.

Lo anterior ha llevado a reacciones diversas, tanto en EE.UU. como en la potencia sub-regional, Brasil que considera la posibilidad de una intervención norteamericana en Colombia y seguidamente en la Amazonía, un riesgo para los intereses estratégicos brasileños y señalan por ello la importancia de un rol activo de la sub-región suramericana para ayudar a resolver el conflicto interno colombiano. Igualmente hay otro tema que eventualmente puede convertirse en tema de tensión regional: los llamados por EE.UU. nuevos populismos con lo cual se refieren a casos como el boliviano y el gobierno Evo Morales. Por su parte, la Fundación Heritage, un tanque de pensamiento conservador en EE.UU., ha planteado el riesgo que significa América Latina como ‘una bomba de tiempo’ y la posibilidad de convertirse en una zona tan explosiva como el Medio Oriente y llama al gobierno norteamericano a una intervención pronta y con determinación.

Sin embargo, la secretaria de Estado norteamericana Condolezza Rice del gobierno Bush en declaraciones a un periódico norteamericano a comienzos de su gestión, valoradas por los analistas como conciliadoras, señaló que si bien con Venezuela “hemos tenido diferencias”, más adelante anotó que “nadie quiere ser enemigo de Venezuela o de su liderazgo”. Condolezza Rice anota que el riesgo del populismo se basa en “una demagogia sobre diferencias de clases”, y lo considera “más peligroso en esta región, porque aquí tiene algo de historia”, con lo cual tiene algo de razón, porque en Latinoamérica hay una historia de populismo; pero que en su momento jugó un importante papel en la construcción de los Estados naciones.

Hay otras amenazas transnacionales, parcialmente articuladas a los conflictos internos armados, pero que tienen su propia dinámica: en primer lugar el problema del tráfico de drogas ilícitas que involucra de manera diferente a diversos países de la región desde el Norte hasta el Sur (producción, comercialización, consumo, lavado de activos, tráfico de precursores químicos); en segundo lugar, el tráfico ilícito de armas y explosivos, el tráfico de personas y los problemas de violencia ligados a criminalidad organizada; finalmente, en tercer lugar, se encuentran otros temas que algunos países, especialmente caribeños, consideran amenazas importantes como los desastres naturales o situaciones como la pobreza creciente, que indirectamente son temas de la agenda de seguridad, pero que fundamentalmente son una fuente de inestabilidad política y social en varios países de la región.

ENTRE PROPUESTAS INTERVENCIONISTAS Y ACCIÓN DIPLOMÁTICA

La comunidad internacional, especialmente EE.UU., han observado con preocupación creciente las interrelaciones posibles en los últimos tiempos en Colombia entre organizaciones guerrilleras y de autodefensa o paramilitares, con la actividad ilícita del narcotráfico.

Adicionalmente, los Estados Unidos, o por lo menos algunos de sus funcionarios, parecen haber alentado en el pasado reciente una coalición de países vecinos de Colombia bajo el discurso del riesgo que significa el conflicto armado colombiano para su propia seguridad, no tanto en la perspectiva de intervenciones militares coaligadas, sino más bien para que se transformen en una especie de *grupo de presión* internacional, para tratar de incidir en la velocidad e irreversibilidad del proceso de solución, siempre con la amenaza latente de otras opciones, incluida la militar.

En esta misma dirección, las posiciones del gobierno colombiano de Álvaro Uribe cambiaron en relación con las de otros anteriores. Hubo un intento por presentar la situación colombiana como una amenaza para la región, y eventualmente para toda América, y en esa medida una demanda de “intervención” o, por lo menos, de involucramiento mayor por parte de diversos países. A esto no fueron ajenas ideas como la de estimular la creación de una fuerza multinacional que ayudara a terminar con el problema de violencia en Colombia.

Se trata, a diferencia del pasado, de proponer una cooperación internacional, no para la solución política del conflicto armado, sino para darle una solución militar al mismo. Una propuesta en este sentido del Secretario de Defensa de EE.UU. en la Reunión de Ministros de Defensa de Quito, secundada por el ministro de Defensa colombiano, no fue apoyada por los demás países.

Ahora bien, es claro que la mayoría de los países americanos no comparten una iniciativa de esta naturaleza y por el contrario la miran con recelo y en esa medida una propuesta de este tipo no tiene ambiente favorable en organismos multilaterales.

Lo cual es diferente a reconocer que difícilmente los colombianos podremos superar solos este viejo conflicto interno, y que se va requerir una participación activa de la comunidad internacional, especialmente de América Latina, como viene lentamente configurándose.

LA PROFUNDA ASIMETRÍA DIFICULTA UNA NUEVA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA

La Conferencia Especial de Seguridad de México a fines de 2003, evidenció las dificultades para redefinir una nueva arquitectura de seguridad hemisférica, y el principal obstáculo, sin duda se asocia a la profunda asimetría existente entre la potencia global norteamericana

y el resto de países de la región, mucho más cuando no existe una unidad de criterio en los demás países. Y si a esto se le suma el hecho de que el TIAR en el pasado fue un mecanismo utilizado para mimetizar intervenciones unilaterales norteamericanas en países de la región, y que en la última ocasión en que se puso en prueba en la Guerra de Malvinas primó el aliado de la OTAN, esto explicaría la prevención en muchos países frente al mismo e incluso en porqué algunos como México se han retirado por considerarlo inadecuado para los nuevos tiempos y que obedecía a una concepción de seguridad y defensa nacional que las superpotencias impusieron como prioridad en sus áreas de influencia durante el período de la Guerra Fría, que concluyó con el derrumbe del muro de Berlín.

Sin embargo, es importante resaltar la manera como la definición de seguridad es recogida en la declaración:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto a la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

Igualmente, es importante destacar cómo se vienen estructurando mecanismos para configurar una nueva arquitectura de seguridad regional flexible, dentro de los cuales podemos destacar las Conferencias periódicas de ministros de Defensa –que ya nos la hegemonizan las posiciones norteamericanas–, el papel que pueda jugar la OEA en el futuro inmediato, igualmente con una mayor pluralidad en las tomas de decisiones y la creación de mecanismos especializados para analizar y enfrentar problemas específicos: CICAD contra el narcotráfico, el CICTE contra el terrorismo, el CIFTA contra el tráfico ilícito de armas y explosivos, entre otros.

Sin duda temas como la redefinición del TIAR o el nuevo rol de la JID van a ser mucho más difícil que se logre en un plazo razonable o eventualmente pueden abandonarse como mecanismos importantes de la seguridad hemisférica, en la medida en que corresponden a otro momento de la historia regional.

Es probable que se avance más fácil en el corto y mediano plazo en estructurar mecanismos subregionales de seguridad y defensa en Centroamérica y el Caribe, en Suramérica, asociado esto parcialmente al cambio político que viene dándose en países de la región, especialmente en Sudamérica.

II. DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y EL MERCOSUR A LA COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES Y A UNASUR

LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

La historia de los intentos por avanzar en la integración andina ya es larga. Hay que remontarse a las reuniones fundacionales a finales de los sesenta del llamado en ese momento Grupo Andino, entre los presidentes Carlos Lleras de Colombia, Eduardo Frei de Chile, Rafael Caldera de Venezuela y los presidentes de Ecuador, Perú y Bolivia. Pero rápidamente, en 1973, la iniciativa comienza a resquebrajarse con el retiro de Chile después del golpe militar contra el presidente Salvador Allende por parte del general Pinochet, en la medida en que ellos consideraban que sus políticas macroeconómicas orientadas hacia el mercado internacional se alejaban de las de sus vecinos, que estaban viviendo los últimos momentos del llamado “desarrollo hacia adentro”. Para la época había más voluntarismo de los Presidentes que un interés real de profundizar en una real integración regional y una programación coherente. Probablemente, el “modelo” de la llamada en esa época Comunidad Económica Europea llevaba a los dirigentes regionales a tratar de promover proceso de integración.

Una vez desvinculado Chile, el proceso integracionista en buena medida dependió de la capacidad que tuvieran las economías de Colombia y Venezuela de lograr convertirse en pivotes de la región; pero con la creación de la OPEP en 1973 y la disparada de los precios del petróleo, los desequilibrios de las dos economías no permitieron que se desarrollara una política seria, más allá de esfuerzos aislados; Venezuela se convirtió en un “paraíso” para la mano de obra colombiana no calificada, especialmente en los sectores de servicios personales y el agrario. Adicionalmente el auge del petróleo venezolano y el Petro-Estado que se configuró, probablemente desestimuló los esfuerzos integracionistas.

Todo indica que no hubo voluntad política para avanzar seria y continuadamente en procesos de integración: en los mercados, en la unión aduanera, en una moneda común, en un pasaporte único, en políticas de seguridad y defensa del conjunto de la región. No se valoró adecuadamente que la Región Andina tiene simultáneamente vocación caribe, andina, amazónica y hacia el pacífico, lo cual la situaría con unas ventajas estratégicas importantes. Es decir, un proceso integracionista real de mediano y largo plazo estuvo ausente, los esfuerzos eran esporádicos y al ritmo del interés de uno u otro presidente de cualquiera de los países regionales.

El problema hoy día ya no es sólo fortalecer la Comunidad Andina de Naciones, como posteriormente se relanzó el proceso, sino que

tipo de articulación se puede dar con el MERCOSUR. Ahora como en el pasado pareciere haber un déficit de objetivos comunes consensuados en cada uno de los países. Para unos se trata simplemente de mejorar las condiciones para el comercio interregional, para otros es definir a través de qué camino es más fácil llegar a la integración económica con el gran mercado de EE.UU., si se debe negociar en bloque para obtener condiciones menos onerosas del proceso de articulación de estas pequeñas y medianas economías con el gigante del Norte, o por el contrario tratar de conseguir acuerdos bilaterales que permitan avanzar en esa dirección.

Adicionalmente, hay que mencionar un factor que gravita negativamente en los actuales esfuerzos integracionistas y es la desconfianza política que hay entre los gobiernos de la región y cómo se valoran, desde sus particulares ópticas, problemas crecientemente regionalizados como los efectos del conflicto armado colombiano y las políticas para combatir el narcotráfico. Además, las distintas orientaciones políticas de varios de los gobiernos de la región refuerzan esta desconfianza.

EL MERCOSUR

En marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay que dio origen al MERCOSUR, dentro de una concepción de regionalismo abierto, que tiene en principio una orientación de integración económica –liberación comercial, arancel externo común, coordinación de políticas macroeconómicas–, que tiene como antecedentes inmediatos la Declaración de Foz de Iguazú entre Brasil y Argentina en 1985, a través de la cual se creó una Comisión Mixta para la integración entre estos dos países, y el acuerdo de complementación económica que, en 1990, suscribieron Brasil y Argentina en el marco de ALADI.

El MERCOSUR tiene dimensiones continentales, como realidad económica. Cuenta con un área cercana a los 12 millones de kilómetros cuadrados, –más de cuatro veces la Unión Europea–, y representa un mercado potencial de 200 millones de habitantes y un PIB acumulado de más de un billón de dólares. Lo anterior lo ubica entre las cuatro mayores economías del mundo, después de TLCAN, la Unión Europea y el Japón. Actualmente, MERCOSUR cuenta en calidad de estados asociados con Chile, Bolivia, Perú y Venezuela –de hecho está en proceso de su integración plena al mismo.

Ahora bien, MERCOSUR no ha estado exento de tensiones en su interior, especialmente entre los dos grandes socios, Brasil y Argentina, por diferencias entre sus gobiernos y sus sectores empresariales.

MERCOSUR se ha proyectado a procesos integracionistas en otras dimensiones: educación, justicia, cultura, transportes, energía,

medio ambiente, agricultura y seguridad. En esta dirección se han firmado diversos acuerdos, –reconocimiento de títulos universitarios y la convalidación de diplomas, el establecimiento de protocolos de asistencia mutua en Asuntos penales, etcétera.

En el campo de la seguridad regional, MERCOSUR ha buscado coordinar estrategias comunes y de inteligencia frente a delitos transnacionales como el secuestro, tráfico de menores, contrabando y terrorismo, lavado de dineros, narcotráfico, tráfico de menores, robo de vehículos automotores, migraciones clandestinas y la problemas medioambientales.

Para Brasil especialmente, el MERCOSUR es un paso previo indispensable para otro tipo de negociaciones de integración regional, en particular para una negociación en la perspectiva de integración americana; pero igualmente con otros bloques regionales como la Unión Europea.

El MERCOSUR podría ser dividido en etapas³: a) 1990-94 caracterizada por el crecimiento de las exportaciones y la adopción del Arancel Externo Común; b) 1995-99 en la cual se producen entrabamientos en el comercio común y disputas por diversas razones –años caracterizados por las controversias–, se habló de “unión aduanera imperfecta” para mimetizar las dificultades; y c) hay una especie de marasmo en el proceso integracionista que se prolonga hasta el 2003 y que es reactivado con la designación de una Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, que actúa como una especie de Comité Ejecutivo, y con el ascenso de los presidentes Lula da Silva y Kirchner vuelve a recibir un impulso importante.

DE LA COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES A UNASUR

El 8 de diciembre de 2004, trece jefes de Estado y de gobierno de Sudamérica –además de Panamá–, en el marco de la III Cumbre Sudamericana realizada en la histórica ciudad de Cuzco, capital del antiguo Imperio Inca, firmaron el documento que le da creación a la Comunidad Suramericana de Naciones.

Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, junto con Panamá, firmaron la “Declaración de Cuzco” para darle vida a esta agrupación regional. Eduardo Duhalde, ex presidente argentino y uno de los animadores de esta iniciativa, señaló que se trataría de:

[...] una superficie de 17,3 millones de kilómetros cuadrados; una población de 380 millones de habitantes [...] tercera nación del planeta

3 Siguiendo a Guerrero (2004).

después de China y la India [...] 8 millones de kilómetros cuadrados de bosques [...] el 27% del agua dulce del mundo [...] enormes reservas de minerales, de petróleo, de energía [...] el tercer bloque económico del mundo, después de la Unión Europea y el Nafta.

Adicionalmente, con un área de más del doble del territorio de EE.UU. y de Europa, 50 mil kilómetros de vías navegables y una plataforma antártica suramericana de 1,3 millones de kilómetros cuadrados.

Como objetivo final de este proceso integracionista, se esperaría que a largo plazo, se hubieran configurado una serie de instituciones supranacionales: una Constitución común, un Parlamento Suramericano producto de la voluntad democrática, junto a desarrollos en lo económico como la eliminación de todo tipo de barreras aduaneras, una moneda común, libre circulación y derecho al trabajo de todos los habitantes en cualquier país de la región.

Ahora bien, esta iniciativa enfrentaba una serie de desafíos, para lograr que se materialice y no sea simplemente una buena intención; pero igualmente tiene un conjunto de potencialidades si se mira en el mediano y largo plazo.

El primero, sin duda, es qué modelo de integración se desea impulsar. Allí encontramos dos alternativas que están presentes en las expectativas de los gobiernos de la región: el modelo de integración político-económica, que tendría como referente la experiencia de la Unión Europea, que significaría ir en la dirección de crear progresivamente instituciones de carácter supranacional que consoliden el proceso integracionista, que al parecer sería lo deseado por los países del MERCOSUR y Venezuela, o el modelo de integración de mercados –asimilable a la propuesta Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o sus sustitutos, los Tratados de Libre Comercio (TLC)– que en principio agota el proceso integracionista en la conformación de un gran mercado subregional, sin tener horizontes de integración en otros campos, que sería el deseable por los actuales gobiernos de Colombia y Perú.

Resolver este primer desafío significaría un paso a adelante muy significativo, pero todo indica que al respecto no hay consensos reales, más allá de las declaraciones retóricas de los documentos diplomáticos. Y en este sentido conspira, las diferentes orientaciones de corto plazo de las políticas públicas de diversos gobiernos regionales, especialmente en lo relacionado con la seguridad y defensa. Esto a pesar de lo deseado por algunos, en el sentido de que se buscaría crear frentes comunes para tomar posiciones unificadas en organismos internacionales, pero la realidad geopolítica indica que para varios gobiernos de la región, sus posiciones estarán orientadas por otros intereses no siempre convergentes y con frecuencia abiertamente divergentes.

Esto, por supuesto, se liga con los pulsos de fuerza política que abierta o soterradamente se libran en la región, por ciertos gobiernos, con la política norteamericana. Algunos consideran que esta iniciativa integracionista es una especie de “negativa” al proyecto norteamericano de conformar un área de libre comercio bajo su influencia, de Alaska a la Patagonia –el ALCA–, que tenía como horizonte fundacional el año 2005 y que fue una meta que no se cumplió. Pero adicionalmente, para otros gobiernos y analistas, se trata del embrión de un bloque político que se oponga o por lo menos morigere, la política norteamericana sobre la región que sin duda tiene a Venezuela como uno de los focos de preocupación, pero además a países como Bolivia con Evo Morales.

Otro de los grandes desafíos que enfrentaba esta iniciativa integracionista era la desconfianza entre varios sectores empresariales de diversos países de la región, frente a lo que veían como una pretensión hegemónica del capital brasileño (esta es una tensión que ha estado presente incluso al interior del MERCOSUR, especialmente por sectores empresariales argentinos), en la medida que consideran que eventualmente sería la economía brasilera la gran beneficiada.

Lo anterior, independiente de la idea planteada de empezar un proceso de integración, buscando hacer convergentes los aspectos normativos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR. Igualmente buscando que mecanismos de financiación regional como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo de Países del Tratado de la Cuenca del Plata (FONPLATA), contribuyan con su experiencia y sus recursos en este proceso y eventualmente conformen un nuevo organismo regional de financiamiento.

Una de las potencialidades de la Comunidad Suramericana de Naciones podría ser la conformación de un Polo Energético Suramericano, dentro del cual en principio el petróleo y el gas podrían jugar un papel fundamental. No sólo por la presencia, en cuanto hace al petróleo, de dos países miembros fundadores de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Venezuela y Ecuador, sino además por la presencia de dos empresas petroleras de peso internacional como lo son PETROBRAS y PDVSA. Adicionalmente estaría el tema del gas natural, muy importante para Brasil y Argentina, en el cual Bolivia jugaría un rol estratégico.

Ahora bien, sin duda el desafío estratégico más relevante se asocia a lo que podría considerarse como las rivalidades geopolíticas regionales, que tienen componentes de orden histórico (recelos y desconfianzas, pero igualmente competencias), pero también expresión de intereses; allí se encuentran las tensiones entre Argentina y Brasil por una parte, o las de Colombia y Venezuela por otra, por mencionar sólo dos de las existentes.

En este sentido, la situación interna colombiana de violencia crónica, ligada a enfrentamientos del conflicto interno armado y sus interrelaciones con las actividades del narcotráfico, inciden de manera importante. Por lo menos en dos direcciones: una, en la medida en que el conflicto colombiano se ha venido regionalizando y afectando a la región andina en su conjunto, con los efectos que esto conlleva en los países vecinos de Colombia y en el hegemon hemisférico, los Estados Unidos; dos, por cuanto no hay unidad de criterios acerca de cómo caracterizarlo y buscar alternativas de solución al mismo; para el gobierno colombiano de Álvaro Uribe, se trata de un desafío de grupos terroristas contra la sociedad y el Estado situándolo de esta manera en el discurso de la campaña antiterrorista global que lideraba EE.UU. pos 11/9, privilegiando de esta manera las soluciones militares al mismo y solicitando un compromiso en esa dirección de los países de la región; por su parte, la mayoría de los países sudamericanos, especialmente los que tienen gobiernos de centroizquierda, consideran que se trata de un conflicto armado interno de naturaleza política y que requiere una solución fundamentalmente en esa dimensión y han ofrecido sus buenos oficios para ayudar; adicionalmente, países como Brasil, miran con desconfianza el involucramiento de EE.UU. en el apoyo al gobierno colombiano, por cuanto lo consideran como un riesgo en relación con una zona geoestratégica para ellos como es la Amazonía. El actual gobierno del presidente Santos, ha cambiado, por lo menos parcialmente esta situación, al aceptar nuevamente la existencia de un conflicto interno armado.

Hay un último factor que conspira contra este proceso integracionista y es la inestabilidad política de varios gobiernos de la región, y es claro que un presupuesto fundamental de cualquier proceso de integración es la estabilidad político-social interna de cada uno de los países que lo conforman.

En síntesis, podría señalarse que, si bien la Comunidad Suramericana de Naciones fue un acuerdo de intencionalidad política inicialmente, puede ser el germen para convertirse en un actor geopolítico relevante a mediano plazo. En lo cual se ha avanzado con la conformación de la UNASUR. Pero ello requiere que sea capaz de definir claramente los intereses regionales, cosa difícil por ahora si tenemos en cuenta que varios de los países comprometidos no tienen claro dichos intereses en el ámbito nacional –con excepción de casos como Brasil, Argentina y algunos otros–, para que el interés en dicho proceso no dependa de las inclinaciones políticas de los gobiernos de turno; adicionalmente, hay que lograr solucionar el conflicto interno armado colombiano, para de esta manera superar un factor de tensión regional. Si el proyecto se consolida, Estados Unidos –que por momentos parece

“olvidarse” de sus vecinos del Sur, por su condición de potencia global–y demás polos de poder mundial, tendrían en la UNASUR un interlocutor relevante en lo económico y en lo político-estratégico global.

Nacida en 2004 como Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), es formalmente creada, y se decide cambiarle el nombre a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en la reunión de presidentes de abril de 2007; aunque constituye un proceso de integración subregional todavía incipiente, al que podemos considerar como la síntesis de los múltiples esfuerzos de integración ya reseñados.

Es decir, se trata de un proceso integracionista muy débil, y su principal desarrollo, igualmente incipiente, ha sido justamente en el campo de la integración en defensa y seguridad con la creación del Consejo de Defensa Suramericano; por ello el presidente del Brasil, Lula de Silva, uno de los principales impulsores de la integración subregional, ha insistido frente a ciertas voces radicales, que hay que fortalecer y no debilitar este proceso integracionista. Estados Unidos ha dicho que no estará presente en esta reunión porque no es miembro de UNASUR.

Sobre los procesos de integración es necesario precisar que no responden a una especie de destino predeterminado, sino que son procesos dependientes de la acción de los seres humanos, los gobernantes prioritariamente. En Suramérica, habría la oportunidad de profundizar en estos momentos, que los gobiernos son democráticos, por lo menos formalmente. Pero, si bien la iniciativa del Consejo de Defensa Suramericano parece estar avanzando –más que la UNASUR, incluso–, la realidad es que esto se tropieza con la debilidad de la institucionalidad existente y las diferencias ideológicas entre los gobiernos, que influyen, no hay duda, en los procesos de integración subregional.

Se destacan algunas de características relevantes de Latinoamérica hoy: 1) una región democrática; 2) una región inequitativa con grandes sectores marginados –el 33,2% de población vive en situación de pobreza y, de ellos, un 12,9% está en situación de indigencia–; 3) un área marginal en los temas globales; 4) alta heterogeneidad; 5) falta de mecanismos regionales efectivos de resolución de conflictos; 6) carencia de liderazgos regionales efectivos; 7) diversos modelos de desarrollo, a saber: i) pro-socialismo del siglo XXI –Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Venezuela–, ii) pro-mercado –Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú–, iii) mercado más políticas sociales –Brasil, Chile, El Salvador, México, República Dominicana, Uruguay–, iv) otros –Argentina, Haití, Honduras–; 8) alto grado de desconfianza recíproca; 9) una región sin sentido estratégico: no posee una visión común y no tiene un sentido estratégico compartido⁴.

4 Siguiendo a Rojas Aravena (2010).

En Latinoamérica se están enfrentando dos nuevas situaciones, las nuevas amenazas y las demandas sociales de masas marginalizadas –con el retorno a la democracia hubo demasiada expectativa de progreso económico–; si no se logra dar respuesta adecuada a las dos, no lograremos ni paz, ni desarrollo.

Pero lo novedoso es la intención de los presidentes de los países miembros de UNASUR de jugar un rol político activo para contribuir a la solución de los problemas regionales, por supuesto manteniendo el principio de la no intervención que ha sido claro en las relaciones interestatales. Las gestiones para ayudar a resolver la crisis política boliviana, mostrarían que UNASUR a diferencia de las integraciones subregionales pasadas, el Pacto Andino y la CAN en la región de los Andes y el MERCOSUR de los países del extremo sur de Suramérica, que tuvieron una orientación predominantemente comercial y económica, ahora se le está dando un rol más político a los procesos de integración subregional, lo cual puede ser una alternativa interesante para contribuir al manejo regional de crisis presentes y futuras.

En el contexto de crisis boliviana la gestión de buenos oficios de los presidentes de UNASUR marca un hito importante; se trataría de buscar mecanismos de facilitación regional, que partiendo del respeto de la legitimidad del gobierno, contribuya a generar ambientes y reglas de diálogo que permitan a los propios bolivianos, sin intromisiones externas, encontrar salidas a sus tensiones y conflictos. Esto contrastaría con los mecanismos que en el pasado fueron recurrentemente utilizados, que iban desde intervenciones de la potencia hegemónica, pasando por recurrentes golpes militares e igualmente por protestas que forzaban la renuncia de los presidentes constitucionales. No hay duda que es una contribución a consolidar las actuales democracias suramericanas, fortalecer sus instituciones, de tal manera que la conflictividad normal en una sociedad se tramite y resuelva acudiendo a los mecanismos propios de la democracia: deliberación, diálogo, concertación y respeto a las autoridades legítima y constitucionalmente electas.

Esta gestión de UNASUR que fue eficaz, ayudó a convertirla en un foro legítimo y válido para ayudar a solucionar otros problemas políticos regionales y de esta forma consolidarse como mecanismo de integración eficaz.

III. LA SINGULARIDAD COLOMBIANA: MEZCLA DE SEGURIDAD Y DEFENSA⁵

Colombia es un país con unas características peculiares en su desarrollo histórico que es importante tenerlas en consideración para tener

5 Ver, al respecto: Vargas Velásquez (2008).

una comprensión adecuada del rol que ha cumplido la Fuerza Pública –Fuerzas Armadas y Policía Nacional– y sus roles actuales.

El Estado colombiano nunca ha controlado totalmente los monopolios clásicos, que se suponen son la pretensión estatal en cualquier sociedad: el monopolio de la coerción, el control territorial, la justicia y la tributación.

A lo largo de la historia colombiana ha habido una recurrente persistencia de la violencia con motivaciones políticas, por parte de diversos tipos de actores; pero al mismo tiempo su historia ha estado marcada por una gran capacidad, en los distintos momentos, para resolver los enfrentamientos violentos internos por vías negociadas. Esa persistencia de la violencia ha llevado a que siempre haya sido considerada la principal amenaza para su estabilidad, el tema de la seguridad interna y a su vez a que haya existido una indiferenciación de roles entre las Fuerzas Armadas y la Policía, volcadas las dos hacia la seguridad interior, lo cual ha conllevado una “militarización” de la Policía y una “*policivización*” de las Fuerzas Armadas;

Históricamente, ha habido una subordinación formal del poder militar al poder civil –en el siglo XX sólo se presentó un golpe militar (1953-1958), relativamente consentido y apoyado por las elites políticas de la época–; pero, las elites política colombianas, así como el conjunto de la sociedad, han tenido una gran despreocupación por los temas de seguridad y defensa, lo cual ha implicado una especie de cesión de los mismos, bajo la denominación, manejo del “orden público interno”, a las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, Colombia ha tenido una gran solidez institucional, que se expresa en el respeto a los períodos institucionales de los gobernantes y a la capacidad de sus instituciones para el trámite de las crisis por mecanismos institucionales.

Situar el tema de la seguridad y la defensa en el caso colombiano, requiere tener en consideración, por lo menos los siguientes elementos de orden contextual⁶:

- a. Un estrecho alineamiento en el largo plazo de las elites colombianas con Estados Unidos –que se remonta a la primera mitad del siglo XX y que explica porqué Colombia es el único país de la región que participa en el decenio de los cincuenta en la guerra de Corea con el Batallón Colombia y a solicitud de Estados Unidos participa, luego de la crisis del Canal del Suez, como parte de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) entre 1956 y 1958–, lo cual ha influido no solamente

6 Tomamos algunos elementos de Vargas Velásquez (2010).

en su política de relaciones exteriores, sino igualmente en la de seguridad y defensa.

- b. Una distinción confusa entre la seguridad y la defensa. El hecho de no haber existido una amenaza externa relevante en el último medio siglo (en la primera mitad del siglo XX las Fuerzas Armadas colombianas tuvieron un enfrentamiento con las peruanas en la denominada guerra colombo-peruana de 1932, que produjo escasos choques armados), llevó a que los temas de seguridad y defensa se vieran de manera indiferenciada y casi exclusivamente en términos de seguridad interior y menos de defensa externa (este tema sólo emerge, pero sin gran relevancia, a finales de los ochenta del siglo anterior, cuando se plantea un incidente entre una fragata colombiana y naves de Venezuela en áreas marinas no claramente delimitadas). Por ello las amenazas relevantes para las Fuerzas Armadas colombianas han sido en su orden el bandolerismo como remanente de la violencia liberal-conservadora de mediados del siglo anterior, luego el surgimiento de las guerrillas marxistas al inicio de los sesenta, y posteriormente el narcotráfico.
- c. Colombia vive desde los años sesenta del siglo anterior un conflicto interno armado, dentro del cual los protagonistas centrales dentro de los grupos irregulares han sido las guerrillas de las FARC, el ELN y el EPL⁷, junto a los grupos paramilitares que emergen con fuerza desde inicios de los ochenta. Posteriormente, el narcotráfico se va a convertir en un factor de potenciación de los diversos actores armados. Este conflicto interno armado, con sus tendencias a degradarse, narcotizarse y a regionalizarse hacia la región andina ampliada, persiste hasta el momento –con grupos guerrilleros disminuidos y marginalizados, es verdad, pero con capacidad de causar daño–, a pesar de los esfuerzos de los últimos gobiernos colombianos por fortalecer la Fuerza Pública.

Lo anterior permite entender que el Ejército en Colombia surge y se va a consolidar, más en función de la seguridad interna que de las amenazas externas. Esto hace que la preocupación fundamental a través de su historia, en cuanto hace a riesgos y amenazas estará centrada

7 Estas tres guerrillas se consideran las guerrillas históricas o de ‘primera generación’; luego, en los años setenta surgen otras guerrillas, dentro de las cuales se destacan: el Movimiento 19 de Abril (M-19) y la guerrilla indígena Movimiento Armado Quintín Lame.

en lo interno (trátese de la protesta social estigmatizada y de las disputas partidistas, inicialmente, las guerrillas liberales posteriormente o la insurgencia que se autodenomina como revolucionaria, más recientemente), antes que en lo externo. Esto, a su vez, ha incidido a la indiferenciación entre seguridad y defensa.

Esto le va a dar un perfil característico a las Fuerzas Armadas colombianas, especialmente al Ejército y es el estar orientado a funciones de control del orden público interno, es decir de policía y crear una indefinición funcional entre Ejército y Policía. Por ello se plantea que en Colombia hay un Ejército altamente “*policivizado*” y una Policía altamente “*militarizada*”. Lo cual, paradójicamente, parece dejar de ser problemático en el mundo Posguerra Fría, cuando la diferenciación clásica entre lo externo y lo interno es puesta en cuestión, y cada vez más los problemas de seguridad y defensa tienden a ser colocados en la categoría de problemas “*intermesticos*”, es decir que son, simultáneamente, internacionales y domésticos.

No sobra decir que la modernización militar, entendida como la necesidad de colocar a las Fuerzas Armadas a tono con los tiempos e incorporar los cambios organizativos, estructurales, logísticos, de políticas de personal y de adquisiciones, dicho de otra manera, los cambios en la doctrina militar y la dimensión técnico-operativa, es una necesidad permanente para que una sociedad cuente con unas Fuerzas Armadas eficientes y eficaces.

Esto dentro de una paradoja que ha caracterizado el sistema político colombiano, la escasa presencia de gobiernos militares a lo largo de su historia, conviviendo con una recurrente violencia de naturaleza política; lo anterior, sin embargo, salpicado reiteradamente por la recurrencia de pronunciamientos, conspiraciones, golpes de Estado o movimientos rebeldes militares y/o civiles del pasado y del presente⁸, o la presencia de “*huelgas militares*” como las denomina Malcom Deas⁹.

El inicio de la violencia bipartidista –mediados del siglo XX– y el surgimiento y desarrollo de las guerrillas liberales, que van a ser percibidas como una amenaza a las instituciones, va progresivamente a orientar al Ejército colombiano hacia uno centrado en la guerra irregular, que posteriormente va a consolidarse claramente como uno de tipo contrainsurgente. Esto, evidentemente, refuerza la tendencia histórica de considerar que las amenazas fundamentales a la seguridad están situadas en el ámbito interno y no en amenazas externas contra la seguridad del Estado.

Es en ese contexto en que se va a producir el discurso del Teatro

8 Bermúdez Rossi (1997).

9 Deas (2003).

Patria del electo presidente Alberto Lleras Camargo, el 9 de mayo de 1958 en el cual fija los parámetros de la conocida *Doctrina Lleras* cuyas ideas centrales podemos resumir así:

La política es el arte de la controversia, por excelencia. La milicia es la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran a la política lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas. El mantenerlas apartadas de la deliberación pública no es un capricho de la Constitución, sino una necesidad de sus funciones [...]. Por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política. Porque han sido creadas por toda la Nación, porque la nación entera, sin excepciones de grupo, ni de partido, ni de color, ni de creencias religiosas, sino el pueblo como masa global, les ha dado las armas, les ha dado el poder físico con el encargo de defender sus intereses comunes [...]. Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas en su función, su disciplina, en sus reglamentos, en su personal [...]¹⁰.

Es decir, el inicio del Frente Nacional permitió acordar un modelo de relaciones entre el gobernante civil y las Fuerzas Militares que se basaba en la idea que los militares no se involucrarían en los asuntos de los partidos políticos y del gobierno y los civiles tampoco lo harían en los asuntos de “orden público”, es decir en seguridad y defensa.

Durante los diferentes gobiernos del Frente Nacional (1958-1974) las Fuerzas Armadas cada vez más se van a ver enfrentadas a los problemas del orden público interno: primero el bandolerismo, rezago de la violencia liberal-conservadora, luego el surgimiento y desarrollo de las guerrillas que se denominan a sí mismas como “revolucionarias”, y las complejizaciones posteriores, y más adelante la emergencia del narcotráfico como un factor que va a influir de manera relevante en casi todas las dimensiones de la vida nacional. Todo esto lleva a considerar el problema de la seguridad interna como el central, y sólo de manera esporádica la hipótesis de amenazas externas como algo relevante, especialmente por problemas limítrofes con Venezuela y Nicaragua.

Lo más destacable de la última gran reforma de la Fuerza Pública adelantada en la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) y de la política de Seguridad Democrática del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) ha sido el fortalecimiento de la Fuerza Pública, necesi-

10 Citado en Cepeda Ulloa (2003); y difundido por: *Caracol*; *El Espectador*; *El Tiempo*; *RCN*; *Semana*.

rio para que un Estado, con un conflicto armado interno, cuente con mejor capacidad disuasiva y ofensiva: incremento del pie de fuerza, continuación de la profesionalización de la tropa, creación de nuevas Brigadas Móviles y nuevos Batallones de Alta Montaña, el programa de *soldados campesinos*, mayor movilidad y capacidad operacional, entre otros cambios.

Pero debemos concluir señalando que, si bien es verdad que un Estado tiene el derecho y el deber a fortalecer su capacidad militar como un factor de disuasión, tanto en lo interno como frente a hipotéticas amenazas externas, es profundamente erróneo creer que se puede renunciar a la dimensión política de la búsqueda de seguridad que es la negociación o la diplomacia (si se trata de problemas de seguridad externos). Por ello, la búsqueda de la seguridad en un caso como el colombiano, justamente pone en primer lugar la solución política negociada del conflicto interno armado, porque la respuesta efectiva a un problema de seguridad es la respuesta política, que en el ámbito internacional es la diplomacia y en el interno la solución negociada de los conflictos.

En los países de Suramérica el problema de la distinción entre seguridad –remitida a seguridad interior– y defensa –con énfasis en defensa exterior– es central para diferenciar roles y misiones para Policías y para Fuerzas Militares; de Colombia hasta México, por el contrario, el debate acerca de diferenciar seguridad y defensa no existe o es mucho más matizado. En México el narcotráfico se fue colocando desde los ochenta en la agenda de seguridad nacional y su enfrentamiento es el principal esfuerzo de seguridad nacional, aunque no se le racionalice como el principal problema de seguridad nacional. Sin embargo, cada vez es más claro que el debate entre seguridad y defensa se complica, en la medida en hay razones operacionales para involucrar a las Fuerzas Armadas en temas de seguridad interior.

IV. SEGURIDAD Y DEFENSA: DURANTE LA GUERRA FRÍA Y LA POSGUERRA FRÍA

La caída del muro de Berlín, con el consecuente colapso de los países socialistas y la posterior disolución de la Unión Soviética, dieron por finalizada la Guerra Fría, período durante el cual la seguridad y la defensa se basó en el esquema bipolar de la denominada disuasión mutua asegurada: dos grandes campos, el capitalista y el socialista, con una superpotencia nuclear a la cabeza de cada uno y una alianza militar que las respaldaba, Estados Unidos y la OTAN en el campo occidental y la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia en el oriental. Esto suministraba cierta certeza y estabilidad global. América Latina, con la excepción cubana, era parte integral del campo occidental.

Terminada la Guerra Fría el mundo pasó a un esquema unipolar, con un único hegemon dominante, los Estados Unidos. En el período inicial de la Posguerra Fría, se entró en una fase optimista; se suponía que con el hundimiento del comunismo y el triunfo de la democracia y la economía de mercado, se empezaría una fase de progreso y bienestar global y habría una gradual disminución de los enfrentamientos armados. Pero este optimismo duró poco. Ya a mediados de los noventa comienzan a evidenciarse otra serie de amenazas a la seguridad –el narcotráfico, el crimen organizado, los conflictos étnicos y religiosos, entre otras–, los conflictos internos y guerras civiles antes que tender a concluir comienzan a degradarse, y surge la denominación de “nuevas guerras” para referirse a este tipo de conflictos al interior de los países pero no necesariamente contra el Estado; antes bien sin la presencia del Estado. Se entra en un escenario de incertidumbre creciente.

Después de los atentados terroristas del 11/9 en Estados Unidos, entramos en el período de la denominada “guerra contra el terrorismo” declarada por George W. Bush como respuesta a los mismos y el terrorismo de alcance global se va a convertir en la principal amenaza para la seguridad, según el discurso de la potencia dominante. La lógica de la Guerra Fría, basada en la relación amigo/enemigo, parcialmente se reinstala, suplantando ahora el enemigo comunista por el enemigo terrorista. En América Latina esta amenaza se va a adicionar a la del narcotráfico.

Pero en el entretanto en América Latina, si bien la arquitectura de seguridad propia de la Guerra Fría había hecho crisis –especialmente el TIAR–, diversos gobiernos eran ganados electoralmente por fuerzas políticas de centroizquierda y éstos buscaban una cierta distancia de Washington, pero no era clara la posibilidad de una nueva arquitectura de seguridad regional –y los resultados de la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México en 2003 lo demostraron. Es realmente, con la creación de UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano –liderados por Brasil como potencia emergente regional–, que comienza a vislumbrarse un esquema de seguridad subregional –limitado a Suramérica, por ahora–; pero sin que tensiones propias de la lógica de la Guerra Fría hayan desaparecido del todo. El fin de la Guerra Fría no cambió, necesariamente, con las percepciones de amenazas del pasado.

V. EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

En el mes de marzo de 2008 el ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, estuvo en una gira por la región con miras a promover la propuesta del Consejo de Defensa Suramericano. Esta era una iniciativa del presidente Lula de Brasil formulada a comienzos de marzo de ese año; Lula afirmó lo siguiente: “Brasil necesita proponer aquí en

el continente la creación de un Consejo de Defensa Suramericano y que Brasil esté en el Consejo de Seguridad [de la ONU] en nombre de ese Consejo [de Defensa Suramericano], en nombre del continente”. Como se sabe uno de los ejes estratégicos de la política exterior brasileña, desde hace varios años es impulsar una reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y lograr que Brasil, junto con otras potencias de nivel medio –Alemania, India, Sudáfrica, Japón– puedan ser miembros permanentes de este organismo, dentro de una política democratizadora que refleje la actual realidad internacional.

Pero hay que resaltar que la propuesta del Consejo de Defensa Suramericano se sitúa dentro de iniciativas ya propuestas de avanzar en procesos de integración en el campo de la seguridad y la defensa. Inicialmente se propuso la idea de crear unas Fuerzas Armadas Suramericanas, iniciativa poco viable por ahora. Desde Venezuela se propuso crear unas Fuerzas Armadas del ALBA, lo cual no deja de ser una iniciativa con cariz propagandístico pero sin viabilidad, porque cualquier propuesta de integración en el campo de la seguridad debe partir de reconocer el carácter profesional de las Fuerzas Armadas en los distintos países.

La Agencia Brasil señaló sin embargo que “la idea es que el Consejo establezca una política de defensa común en Suramérica y unifique la posición de la región en los foros internacionales”, pero el ministro Jobim declaró que “el Consejo es una concepción política, necesitamos formatearlo y no tendrá decisiones obligatorias como en los organismos multinacionales” y añade “el Consejo es una atribución para una coordinación de las actividades de cada país”; si bien no le agrada que se hable de una ‘OTAN del Sur’, pero sí señala que “queremos integrar las cuestiones de defensa en una política sudamericana”.

La propuesta fue presentada formalmente a los jefes de Estado, el 23 de mayo, en la Cumbre Extraordinaria de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), reunida en Brasil y aprobada, con lo cual se inicia el camino para avanzar en la conformación del organismo de integración regional. Los promotores de la idea, los brasileños, esperaban que a partir de allí se pudieran conformar un grupo de trabajo con delegados de los diferentes países que le diera forma y concreción al Consejo antes de concluir el presente año y teniendo en consideración los diferentes ámbitos de seguridad con sus particularidades: el amazónico, el andino, el Caribe y el del Cono Sur.

Colombia había sido el único país que había colocado algunas objeciones al mismo en razón de sus específicos problemas de seguridad internos. Hay que recordar que, si bien Brasil no califica a las guerrillas colombianas de terroristas por razones de política externa, ha mantenido un claro rechazo al uso de la violencia con justificaciones

políticas y sus Fuerzas Armadas han tenido una actitud de enfrentarlas si violan su territorio, además de una importante cooperación de sus autoridades en la lucha antinarcóticos. Igualmente, ha ofrecido a Colombia como a otros países de la región, asociarlos en la producción de aviones y otras armas necesarias para la defensa.

Es la confianza que le genera Brasil –también Perú y Chile, que preside por el momento UNASUR– lo que llevó al presidente Uribe a señalar que Colombia se integra al Consejo de Defensa Suramericano una vez aclarados dos aspectos: uno, “debe haber un rechazo total a grupos violentos, cualquiera sea su origen”; y dos, “las decisiones de un consejo de esta naturaleza deben ser por consenso”. Con lo anterior, Colombia se integra a este mecanismo de defensa subregional y por supuesto se fortalece el mismo.

Es interesante destacar que la propia secretaria de Estado norteamericano Condoleezza Rice, de visita en ese entonces por Brasil, planteó que, si bien EE.UU. no era parte de esta iniciativa, la consideraba positiva y que podría ser útil el Consejo Sudamericano de Defensa para prevenir y resolver crisis regionales.

El Consejo tiene el desafío de avanzar, a mediano plazo, en buscar políticas regionales de seguridad y defensa, estimular más intercambio de personal militar y civil –especialista en el campo–, eventualmente análisis conjuntos de coyuntura internacional y de situaciones regionales.

No hay duda que esta iniciativa del Consejo de Defensa Suramericano ha contribuido a *distensionar* las relaciones entre los diferentes países de la región –más allá de las diferencias en sus orientaciones de política–, a promover lo que se conoce como “medidas de confianza mutua” tales como transparencia en los presupuestos militares, elaborar libros blancos de seguridad y defensa que les permitan a todos los países conocer claramente las políticas públicas en este campo y, eventualmente, participar en misiones de consolidación de la paz.

VI. SURAMÉRICA: DE UNIPOLARIDAD A MULTIPOLARIDAD

Históricamente Suramérica –y toda Latinoamérica– fue una región de exclusiva influencia norteamericana, por ello se anota que se trataba de una región unipolar, donde predominaba un único polo dominante, los Estados Unidos. Este país determinaba durante el período de la Guerra Fría las amenazas regionales, las hipótesis de conflicto regional y lideró y si se quiere impuso una arquitectura de seguridad basada en el TIAR y acuerdos bilaterales y teniendo a la OEA como el “paraguas” político.

Pero terminada la confrontación Oriente/Occidente todo lo anterior empezó a modificarse. Desde la Guerra de Malvinas, entre Argen-

tina y el Reino Unido de Gran Bretaña, ya el TIAR había empezado a hacer agua al mostrar que Estados Unidos no lo aplicaba para ayudar a su aliado argentino si se trataba de una confrontación con su aliado histórico, Inglaterra. La OEA igualmente se fue modificando en su composición de afiliados y adquiriendo mayor autonomía de EE.UU. y fueron ganando elecciones gobiernos de centroizquierda en la mayoría de países de la subregión. Igualmente Brasil, fue dejando de lado su bajo perfil en política exterior y se fue proyectando como un jugador global, protagonista de primera línea en los escenarios internacionales, con intenciones además de ser una especie de vocero de la subregión.

En ese nuevo contexto subregional, y ante una política hacia Latinoamérica “descuidada” por parte de Estados Unidos, empiezan a hacer presencia actores globales de primer nivel. Rusia, busca recuperar las alianzas de la antigua Unión Soviética con Cuba, ahora no bajo un lente ideológico sino por razones geoestratégicas y encuentra en Venezuela un cliente-aliado para su industria militar –Venezuela encuentra, así, un sustituto a su proveedor tradicional: Estados Unidos, quien decidió suspenderle las ventas por falta de confianza política al actual gobierno–; pero Brasil, adicionalmente, firma un amplio convenio de cooperación militar con Francia para su reposición de equipos estratégicos, la compra de aviones caza de última generación y submarinos –incluido uno de propulsión nuclear–; Bolivia y Ecuador asimismo hacen pedidos de armas a Rusia y China, que igualmente hace presencia en la región, no sólo con el *poder blando* de la inversión de capital –algunos estiman inversiones superiores a 20 mil millones de dólares, especialmente en países del Cono Sur– sino como proveedor de armas a Venezuela y otros países de la subregión. También Irán encuentra en Venezuela a un aliado en la región, no sólo para romper su aislamiento internacional, sino para venderle armas; pero también Brasil, como protagonista global, va a apoyar el derecho de Irán a desarrollar su propio programa nuclear con destino a una utilización no militar. Adicionalmente, otros países europeos le han vendido equipos militares a países de la subregión, especialmente a un gran comprador como lo es Chile.

Colombia, por su parte, se mantiene como el aliado más sólido de Estados Unidos en la subregión, y mantienen su acuerdo de cooperación militar.

Todo lo anterior llevaría a la conclusión que Suramérica ha dejado de ser un escenario exclusivamente unipolar –el área histórica de influencia norteamericana– y ha pasado a ser un campo en el cual hacen presencia, por ahora, y buscan posicionarse otros actores globales, no para reeditar nuevas “guerras frías” sino por razones de tipo

geoestratégico, y especialmente geoeconómico, –alianzas con proveedores de recurso estratégicos como Venezuela y Bolivia y/o de recursos naturales de primer nivel como Brasil.

VII. LA NUEVA POSICIÓN COLOMBIANA EN RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

El presidente Juan Manuel Santos sorprendió positivamente con el inicio de su gobierno. En relación con el clima político hay que decir que pasamos de una situación de permanente confrontación, a uno de relaciones normales y de respeto con las demás instituciones del Estado –restableciendo como es propio de las democracias, una relación institucionalizada y no mediada por garroteras en los medios de comunicación– y con los sectores políticos, incluyendo, a la oposición a la cual hasta el momento y esperamos la siga tratando igual, el gobierno le ha dado un trato respetuoso –lo que no significa que estén de acuerdo–, esto no sólo ha creado un escenario de mayor tranquilidad en la vida política y social y muestra que un jefe de Estado no se puede rebajar a la condición de “peleador callejero”, porque él encarna la unidad de la nación.

En el ámbito exterior, igualmente y de manera muy rápida cambió el tono y el contenido de las relaciones con nuestros vecinos Venezuela y Ecuador –en esto influyó el excelente nombramiento de la actual canciller. Cuando hay un adecuado manejo de las relaciones exteriores es posible convivir con diferencias, justamente la diplomacia está para eso, para resolver diferencias sin tener que acudir al uso de la fuerza y poniendo en riesgo la seguridad internacional con acciones fuera del marco del derecho internacional. Además ha habido un mejoramiento sustancial y una actitud proactiva en relación con UNASUR, el espacio de integración subregional por excelencia, y esto puede convertir a Colombia no sólo en un país respetado, sino en uno de los líderes en la subregión. Igualmente hay que decir que se avanza en la diversificación de la agenda con Estados Unidos, la llamada “guerra contra el terrorismo” del gobierno Bush y que marcó las relaciones en el pasado gobierno, se abandona tanto en Washington como en Bogotá y cada vez más se reconoce la necesidad de darle prioridad a otros temas como el medio ambiente, la educación, la lucha contra la corrupción y seguramente en el futuro inmediato revisar la política antidrogas. Por último hay que valorar el ingreso de Colombia al Consejo de Seguridad de la ONU en el próximo año como representante de la región, ya que, más allá de la controversia acerca de si se puede o no influir la agenda de este organismo, no hay duda que dará protagonismo al país.

En la reunión Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno realizada a fines de 2010 en Mar del Plata, Argentina, el presidente Santos y su canciller informaron que Colombia tenía un candidato para remplazar al fallecido ex presidente argentino Néstor Kirchner en la Secretaría General de UNASUR, la ex canciller María Emma Mejía. Al mismo tiempo, se conoció que la República Bolivariana de Venezuela igualmente tenía como candidato para el mismo cargo al ex canciller Ali Rodríguez. Si bien no se procedió a escoger al nuevo secretario de UNASUR, sí se iniciaron las consultas entre los gobiernos suramericanos para comenzar a generar consensos alrededor de un nombre; también se conoció que probablemente Brasil presentaría su candidato.

Esto expresa muy bien el cambio que el gobierno del presidente Santos le ha dado a las relaciones internacionales: se terminó de normalizar plenamente las relaciones con Ecuador, se normalizaron las relaciones con Venezuela y, especialmente, Colombia dejó de mirar a los países suramericanos como cuasi-enemigos y, por el contrario, ha asumido un rol proactivo en la región y de manera especial con este proceso de integración subregional que es tan caro a los gobiernos suramericanos –sin que esto signifique, como algunos han especulado, que eso vaya a ser el aislamiento de la OEA o cosas por el estilo.

Colombia es un país de tamaño mediano, en la región, y tiene mucho que aportar a los demás países suramericanos –tiene una Fuerza Pública con gran experiencia de contrainsurgencia y de lucha contra el narcotráfico, una estabilidad institucional, una tradición de manejo responsable de su economía, para sólo mencionar algunos aspectos–; de hecho puede ser uno de los líderes regionales si en lugar de aislarse busca integrarse con los vecinos y liderar iniciativas, como lo hizo el presidente Santos, junto con Perú ante la asonada policial en Ecuador, al cerrar inmediatamente las fronteras y apoyar una reunión extraordinaria de UNASUR.

Igual papel puede cumplir en el Consejo de Defensa Suramericano y ayudar a que se vuelva un foro que contribuya a la distensión regional y a crear mecanismos de confianza mutua que cierren cualquier posibilidad de agresiones entre vecinos; incluso lograr que efectivamente los países de la región apoyen claramente la política del gobierno colombiano y contribuyan al aislamiento político de la guerrilla y si eventualmente en el futuro el gobierno colombiano considera que hay condiciones para una eventual negociación, puedan igualmente apoyar estas iniciativas, en los términos en que la proponga el gobierno.

Dentro de ese contexto, la candidatura de la ex canciller María Emma Mejía es una buena carta de nuestro país, porque representa

una persona con gran experiencia diplomática, una demócrata integral –no era parte de las fuerzas políticas que apoyan al gobierno, mostrando el presidente Santos de esta manera que la política exterior debe ser nacional y no de partido– y una persona que ha trabajado en temas relevantes que tiene que ver con la solución de problemáticas de violencia como lo hizo como consejera presidencial para las Comunas de Medellín y como lo ha hecho para tratar de contribuir a buscar salidas a la violencia colombiana. Creo que tiene posibilidades importantes en la región porque sería una garantía de desarrollo para UNASUR y de equilibrio en el manejo de las relaciones con todos los gobiernos miembros.

Finalmente se acordó una Secretaría General compartida entre Colombia y Venezuela. Por ello inició el período colombiano al frente de la Secretaría General de UNASUR, a cargo de la ex canciller María Emma Mejía y su equipo de colaboradores y por supuesto en estrecha coordinación con la cancillería colombiana y el presidente de la República.

No hay duda de la importancia de contribuir a potenciar este proceso integracionista de América del Sur, que seguramente muchos continúan mirando con prevenciones, por cuanto en sus primeros pasos ciertas tendencias –algunas incluso paralelas a los gobiernos– de lo que podría llamarse “infantilismo de izquierda”, pretendieron ilusamente convertirlo en una especie de *frente* contra... la OEA, los Estados Unidos, etc. Pero las cosas ya se han decantado suficientemente y cada vez más se adquiere la institucionalidad requerida por un proceso de integración subregional de Naciones Suramericanas y los gobiernos de la región, con el liderazgo indiscutible de Brasil, han venido dándole forma a sus organismos de gobierno, empezando por la Presidencia rotatoria en cabeza de un jefe de Estado o de Gobierno, la Secretaría General y los Consejos sectoriales a propósito de temas como Defensa –que fue el primero que impulsó Brasil y en el cual Colombia introdujo importantes precisiones acerca de su naturaleza–, Infraestructura, Energía, Drogas, Economía y Finanzas, Salud, Educación, Ciencia y Tecnología.

Colombia juega un doble papel, lo cual le da una gran importancia a su presencia en UNASUR. De una parte, a través de la Secretaría General liderara el tratamiento de los temas de agenda regional, con equilibrio como corresponde a la cabeza de un organismo multilateral y debe ocuparse de estimular acuerdos, de construir consensos y de avanzar en mecanismo que hagan que las decisiones no sean simples “cantos a la bandera”, sino pasos ciertos –así sean pequeños, inicialmente– en el camino de la integración regional. Por otra parte, a través de la Cancillería, debe impulsar la agenda de interés específicamente colombiano la cual, además de los temas de defensa que deben

ser prioritarios y que deberían incluir aspectos como identificación de amenazas regionales comunes, promover nuevos mecanismos de cooperación –policial, de inteligencia y judicial– para luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado, pero al mismo tiempo fortalecer la cooperación en defensa entre las Fuerzas Militares regionales, con intercambio de estudiantes en formación, realización de ejercicios conjuntos, fortalecer los mecanismos de confianza mutua.

Igualmente, debe estimularse la cooperación e integración en el campo de la libre circulación de personas, que no es otra cosa que libertad de movilidad en la región, reconocimiento de títulos universitarios –facilitaría posibilidades de trabajo a profesionales en otros países–, integración de infraestructura de vías y eléctrica –en este campo las empresas colombianas ya han venido liderando esa integración, que debe profundizarse.

El fortalecimiento de la UNASUR igualmente implica que, progresivamente, sea reconocido como un actor protagónico de la comunidad internacional, no para rivalizar con la OEA, sino para desarrollar su propia agenda y en algunos casos adelantar tareas coordinadas o conjuntas con esta organización y en esa medida sea considerada como interlocutor en los foros de discusión acerca de las estrategias de desarrollo regional. Algo muy importante a precisar es que frente a temas internacionales sólo se tomarán decisiones sobre un asunto, si hay consenso entre todos los países miembros, lo cual garantiza que sólo se asuman posiciones frente a asuntos sobre los cuales hay acuerdos previos, si no, cada país toma la posición que considere de acuerdo con sus objetivos de política exterior.

La subregión estaba en mora de tener un escenario donde se discutan los temas de seguridad y defensa, como el Consejo de Defensa Suramericano que a su vez acordó crear un Centro Suramericano de Estudios de la Defensa, de tal manera que los países de la región cuenten con la posibilidad de debatir y analizar con claridad y poniendo sobre la mesa todos los argumentos, cuáles son sus preocupaciones en este campo.

El Consejo de Defensa Suramericano puede convertirse en un factor contribuyente a la disuasión regional de la mayor importancia, actuando allí positivamente, y buscando avances en el diseño de mecanismos de disuasión o aún de mejoramiento de la confianza mutua.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Peralta, Gabriel 1999 “La espada solidaria: cooperación en seguridad y defensa en Centroamérica” en Rojas Aravena, Francisco (ed.) *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas* (Caracas: FLACSO-Chile/Woodrow Wilson Center/Paz y Seguridad en las Américas/Nueva Sociedad).

- Bermúdez Rossi, Gonzalo 1997 *Pronunciamientos, conspiraciones y golpes de Estado en Colombia* (Bogotá: Expresión).
- Cavagnari, Filho y Lesbat, Geraldo 1994 “América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional” en Leal Buitrago, Francisco y Tokatlian, Juan Gabriel *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina* (Bogotá: Tercer Mundo/SID/IEPRI).
- Cepeda Ulloa, Fernando (ed.) 2003 *Las relaciones cívico-militares, en tiempos de conflicto armado* (Bogotá: Embajada de Estados Unidos en Colombia/Fundación Ideas para la Paz).
- Deas, Malcom 2003 “Perspectiva histórica de las relaciones civiles militares en Colombia” en Cepeda Ulloa, Fernando (ed.) *Las relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto armado* (Bogotá: Embajada de los Estados Unidos en Colombia / Fundación Ideas para la Paz).
- Guerrero, Modesto Emilio 2004 “¿Quién inventó el MERCOSUR?” en *Argenpress*, 11 de julio.
- Pardo Rueda, Rafael 1999 *Nueva Seguridad para América Latina* (Santafé de Bogotá: FESCOL-CEREC).
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) 1999 *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas* (Caracas: FLACSO-Chile / Woodrow Wilson Center / Paz y Seguridad en las Américas / Nueva Sociedad).
- Rojas Aravena, Francisco 2010 “América Latina: defensa y seguridad en el siglo XXI” en Donadío, Marcela (comp.) *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina* (Buenos Aires: Prometeo).
- SAIN, Marcelo Fabián 2002 “La cooperación subregional en materia de seguridad después del 11 de septiembre del 2001”, Ponencia presentada en el Seminario *La Seguridad en América Latina Pos 11 de septiembre*, FLACSO-Chile y Woodrow Wilson International Center, Santiago de Chile, 14 y 15 de octubre.
- Vargas Velázquez, Alejo 2008 “La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior” en *Atlas comparativo de la defensa en América Latina* (Buenos Aires: RESDAL).
- Vargas Velázquez, Alejo 2010 “El control del uso de la fuerza en los conflictos internos. El caso colombiano” en Donadío, Marcela (comp.) *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina* (Buenos Aires: Prometeo).

Viviana García Pinzón*

ENTRE LA COOPERACIÓN Y LA COERCIÓN

LAS RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS CON COLOMBIA Y MÉXICO EN TORNO A LAS DROGAS ILÍCITAS

DESDE LA DOCTRINA MONROE, los Estados Unidos han considerado a América Latina como su esfera natural de influencia. Históricamente, la política de Estados Unidos hacia la región ha apuntado a preservar su hegemonía como un asunto de seguridad nacional y de protección de los intereses considerados vitales (Fuentes y Rojas, 2009). A partir de lo que Crandall (2002) denomina “la presunción hegemónica”, la relación ha estado marcada por la asimetría de poder y el fuerte impacto de las prioridades e intereses de Estados Unidos sobre el devenir político, económico y social de los países Latinoamericanos.

Durante el siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, la región tuvo un lugar prioritario en la agenda de política exterior de Estados Unidos. Pero, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y en el marco de la Guerra Fría, Estados Unidos emergió como un poder global y en este escenario América Latina paso a ocupar una posición secundaria. No obstante, Estados Unidos nunca ha renunciado a su influencia en la región y en ciertos períodos de tiempo Latinoamérica ha vuelto a estar en la cima de las prioridades de Washington. Se trata entonces de una relación que ha sido cíclica, con fluctuaciones entre períodos donde

* Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Politóloga, Universidad Nacional de Colombia.

América Latina se convierte en una obsesión para la política exterior de Estados Unidos y otros de indiferencia hacia la región. No obstante, es necesario tener en cuenta, que América Latina es una región caracterizada por la fragmentación intrarregional y la heterogeneidad política (Hirst, 2003), por lo que regiones como México, Centro América y el Caribe usualmente han sido objeto de mayor atención por parte de Washington que las demás.

En las relaciones interamericanas, la agenda ha estado limitada a la seguridad y el comercio (Bonilla y Pérez, 2006; Fuentes y Rojas, 2009), teniendo diferentes énfasis subsumiendo un área a la otra. Hasta el fin de la Guerra Fría, la seguridad y la preocupación geoestratégica primaron sobre las relaciones económicas. Durante la presidencia de Clinton (1993-2001) y en el nuevo escenario internacional hubo un giro en la política exterior buscando un enfoque multilateral donde se dio prioridad en la agenda al libre comercio y el desarrollo democrático. Sin embargo, desde 2001 el interés de Estados Unidos hacia la región se ha definido en términos de seguridad, lo que ha implicado “la securitización de su agenda económica en Latinoamérica” (Carranza, 2009). Según Fuentes y Rojas (2009: 26) en el período más reciente, los tres ámbitos de preocupación por parte de Estados Unidos en la relación interamericana son: a) la priorización de temas vinculados a seguridad, y específicamente los temas vinculados al terrorismo; b) el condicionamiento de la ayuda financiera de Estados Unidos a los países del Tercer Mundo, de acuerdo al cumplimiento de los programas de reestructuración económica establecidos por el Fondo Monetario Internacional; y c) la resolución del conflicto en Colombia mediante el apoyo militar al gobierno colombiano.

Si bien desde la década de los setenta era un tema dentro de la relación con América Latina, a partir de los ochenta las drogas ilícitas se instalaron como un asunto central de la política exterior hacia la región. La política antidrogas estadounidense se ha centrado más en el problema externo, es decir, la oferta de drogas, que en el problema interno, que es el consumo. La idea es reducir la oferta de drogas con el objetivo de incrementar su precio en el mercado y así, desincentivar su compra por parte de los consumidores.

Respecto a la relación entre drogas ilícitas y política exterior vale señalar el concepto de *ethos de seguridad* estadounidense, que es definido por Walker como un “conjunto de ideas sobre cómo defender los intereses vitales de Estados Unidos” (2009: 85). Éste surgió a finales del siglo XIX como una manera de pensar la seguridad y protección de los valores considerados centrales para la sociedad. La premisa base para la configuración del *ethos* es que en un mundo crecientemente peligroso, la identidad, y destino de la nación deben ser

protegidos. En ese sentido, se considera que dos instrumentos válidos y viables para la seguridad nacional son la guerra y la promoción de los valores centrales en el exterior” (*Ibíd.*: 66). El *ethos* de seguridad tiene incidencia directa en la política exterior de Estados Unidos, fomentando la acción unilateral y el militarismo (Bagley, 1998b; Walker, 2009). La interpretación de la problemática de las drogas ilícitas en el marco de dicho *ethos* ha llevado a que el problema sea visto en términos de “amenaza” y “enemigo”, llevando al tratamiento coercitivo y militarista que perdura hasta la actualidad.

Los supuestos que fundamentan el enfoque prohibicionista que ha primado en la política sobre drogas en Estados Unidos y en la legislación internacional se han basado en visiones moralistas, que la definen como una lucha del bien contra el mal; “de acuerdo con esta definición del problema, las drogas deben ser combatidas porque son ‘malas’, son percibidas como una amenaza o enemigo y consecuentemente deben ser exterminadas” (Borda, 2002: 82). El tratamiento coercitivo del tema del consumo de drogas ilícitas y las políticas inspiradas en este enfoque es lo que Bagley (1988) ha denominado la “Nueva” Guerra de los Cien Años. No obstante, éste no es el único enfoque que da cuenta de la actitud hacia las drogas por parte de la sociedad estadounidense. Por el contrario, hay una variación en las percepciones sobre el problema y las soluciones más apropiadas. Walker III (2009) y Andreas (1995; citado por Borda, 2002) afirman que la política sobre drogas ha sido cíclica y resultado de la lucha entre tres paradigmas: punitivo, el de la legalización y el de salud pública; el enfoque punitivo es el que ha primado y sostiene una visión del adicto como criminal, a diferencia del enfoque de salud pública que lo concibe como una persona enferma.

Debido a que en América Latina tiene lugar el desarrollo de todo el complejo coca-cocaína (desde la producción hasta su contrabando), a partir de la década del ochenta las drogas ilícitas se instalaron como un asunto central en las relaciones con Estados Unidos. Frente al llamado a hacer parte de la “guerra contra las drogas” por parte del país del norte, los gobiernos de la región han respondido. Sin embargo, el tipo de respuesta y las motivaciones para ella presentan un panorama variado. ¿Cuál ha sido el impacto de las drogas ilícitas en la relación de Estados Unidos con América Latina? ¿Qué factores permiten dar cuenta de las políticas emprendidas en el marco de la “guerra contra las drogas? Para dar respuesta a estos interrogantes, el presente trabajo desarrolla un análisis comparado de las relaciones de Estados Unidos con Colombia y México en torno a las drogas ilícitas desde 1986 hasta 2010.

Para ello se aborda la visión de cada uno de los actores respecto al tema, la política doméstica, y la relación bilateral en sí misma. Por

un lado, son señaladas las características principales y evolución de la industria de las drogas en cada país en relación con la dinámica de las variables domésticas e internacionales. Por otra parte, el comportamiento de la relación de cada uno de los dos países con Estados Unidos es caracterizado de acuerdo a una matriz construida con base en aspectos desarrollados por las teorías liberal y constructivista de las Relaciones Internacionales, y que está constituida por las variables de interés/desinterés en la aplicación de medidas de control de drogas y confianza/desconfianza en la relación mutua.

La hipótesis que se sostiene es que contrario a una lectura estructuralista donde las políticas antidrogas en la región responderían simplemente a las exigencias del hegemon, una mirada desde el constructivismo, y en menor medida el liberalismo, evidencia que la estructura de poder no es suficiente para dar cuenta de la dinámica de la relación en torno a las drogas ilícitas. Por el contrario, la política doméstica, la identidad, y las características de la dinámica del circuito internacional de drogas son variables relevantes para dar cuenta de la relación bilateral.

El documento se divide en dos partes. En la primera, se presentan algunas consideraciones teóricas sobre la cooperación y el conflicto en las Relaciones Internacionales, enfatizando en los aportes del constructivismo y el liberalismo. A partir de ello, en la segunda se plantea una matriz de análisis de las relaciones bilaterales en torno a las drogas ilícitas. Con base en ésta, se analiza la relación de Estados Unidos con Colombia y posteriormente, la de Estados Unidos con México.

1. COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La acción colectiva y el logro de la cooperación en la política mundial son dos asuntos complejos, dada la naturaleza anárquica del sistema, esto es, la ausencia de un gobierno común para reforzar reglas, y por los estándares de la sociedad doméstica (Axelrod y Keohane, 1985: 225). Las posibilidades y condiciones de superar este problema y lograr la cooperación entre los estados han sido centrales en el campo de las Relaciones Internacionales, desde el debate entre las dos corrientes clásicas (realismo/idealismo), a través del diálogo entre el neorrealismo y el neoliberalismo institucional, hasta el surgimiento y consolidación de los enfoques *reflectivistas*.

Las interpretaciones neorrealistas parten de la preocupación de los estados por la posición relativa en la escala de poder internacional y entienden la cooperación como producto de las relaciones de poder, explicando los regímenes e instituciones a partir de la hegemonía

de una potencia –teoría de la estabilidad hegemónica– o de una determinada estructura de poder. Entre tanto, para el neoliberalismo los estados priorizan las ganancias absolutas que la cooperación puede reportar; las instituciones y regímenes son resultado de la maximización de intereses de los actores y son proveedores de las condiciones que permiten el desarrollo de la conducta cooperativa.

Estas dos escuelas conforman lo que Salomón (2002) denomina el enfoque racionalista de las Relaciones Internacionales. Desde esta perspectiva, se asume como parte de la estructura el comportamiento egoísta y competitivo de los estados. Por ello, no es relevante preguntarse por el origen de las identidades e intereses de los actores, que son asumidos como variables exógenas. Son varios los autores, que desde diferentes frentes, cuestionan esto como una de las grandes falencias en el racionalismo (Milner, 1992; Moravcsik, 1997; Newman 1998). Frente a las limitaciones de este enfoque y su lectura “economicista” de la política mundial, basada en una interpretación materialista de los factores que moldean las relaciones internacionales y la acción de sus actores, el enfoque constructivista presenta un análisis donde el factor fundamental en la política internacional es la distribución de ideas en el sistema (Wendt, 1995).

Las premisas básicas del constructivismo son: la interacción humana está formada principalmente por factores *ideacionales*, no simplemente por los materiales; los factores *ideacionales* más importantes son las creencias compartidas o intersubjetivas, las cuales no son reducibles a lo individual; y que éstas creencias compartidas construyen los intereses y las identidades de los actores (Wendt, 1992 y 1994; Finnemore y Sikkink, 2001).

En el estudio de la política mundial, hay dos temas clave para el análisis constructivista: por un lado, la relación agente/estructura. Las relaciones internas de los agentes los definen como tal y las estructuras sociales solo existen gracias a los agentes y prácticas que las constituyen; agentes y estructuras están *co-determinados*. Por lo tanto, la premisa sostenida por el realismo y el neorrealismo a partir de la cual el sistema internacional está caracterizado por la una dinámica anárquica de competencia y autoayuda *per se* es cuestionada. Las relaciones entre estados pueden ser de cooperación y de conflicto. A su vez, las propiedades del sistema estructural y las de los estados están interrelacionadas y son igualmente relevantes para explicar la acción estatal.

Por otra parte y en estrecha relación con lo anterior, las ideas son un elemento fundamental en la definición de intereses e identidades de los actores. Los estados son vistos como agentes que tienen identidades, intereses y racionalidad (Wendt, 1994:392). Las

identidades son la base de los intereses, “los actores no tienen una “agenda” de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén; lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones” (*Ibíd.*, 1992:407). Mientras que el racionalismo asume los intereses y preferencias a partir de la distribución de capacidades materiales de los actores, quienes están imbuidos en un sistema de auto ayuda y conflicto debido al contexto anárquico; el constructivismo se enfoca en el rol de las ideas y las relaciones sociales para explicar la constitución y cambio de identidades e intereses y la configuración de las estructuras. Las ideas siempre importan, dado que el poder y el interés no tienen efectos por fuera del conocimiento compartido que los constituyen como tal.

Entre tanto, el liberalismo busca dar cuenta de los factores que dan lugar a la cooperación o al conflicto. Al respecto, el Moravcsik (1997) afirma que “la premisa fundamental de la teoría liberal es que la relación entre estados y la sociedad doméstica y transnacional que lo rodea y en la cual está inserto da forma a la conducta estatal al influenciar los propósitos sociales subyacentes a las preferencias (*Ibíd.*: 516). Aunque el autor menciona la importancia de la dimensión transnacional, su explicación se centra en los factores domésticos: “Las preferencias del Estado deben ser claramente distinguidas de las estrategias y tácticas y entonces deben ser inferidas por observación de patrones consistentes de conducta estatal o por el análisis sistemático de elementos estables dentro del Estado, como se revelan en documentos de decisores, historias orales confiables y memorias, patrones de apoyo de coaliciones, y la estructura de las instituciones domésticas” (*Ibíd.*: 544).

El constructivismo coincide con la postura liberal en que las identidades son construidas dentro del contexto social de las políticas domésticas e internacionales. No obstante, divergen en la definición de identidad y el peso de los contextos internacionales versus los domésticos en la formación de identidades estatales. Para Wendt considerar que los estados pueden desarrollar intereses colectivos sólo como resultado de factores domésticos implica una visión reduccionista sobre los intereses del Estado (1994: 391). A pesar de ello, estas dos teorías ofrecen visiones complementarias para comprender las relaciones internacionales y la acción estatal.

2. UN ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN BILATERAL

Las drogas ilícitas constituyen un eje en el área de seguridad en la relación entre Estados Unidos y América Latina. Entendiendo a las instituciones como “un conjunto de identidades e intereses

relativamente estable [...] que como entidades cognitivas no existen independientes de las ideas de los actores sobre el funcionamiento del mundo, y que llegan a oponerse a los individuos como hechos sociales más o menos coercitivos, aunque continúan estando en función de lo que los actores ‘conocen’ colectivamente” (Wendt, 1992: 408); es posible sostener que las drogas ilícitas se han convertido en una institución dentro de la relación de Estados con Colombia y México. Ésta refleja un conjunto de identidades e intereses por parte de estos países y ha dado lugar al desarrollo y rutinización de prácticas, que a su vez, han moldeado la relación bilateral. Dicha relación ha variado entre el conflicto y la cooperación. En este sentido, cabe resaltar que:

[...] la institucionalización es un proceso consistente en interiorizar nuevas identidades e intereses, es un proceso cognitivo y no sólo conductual [...] *Por lo tanto* las instituciones pueden ser cooperativas o conflictivas, un aspecto que se pierde de vista en la literatura sobre regímenes internacionales, que tiende a igualar instituciones con cooperación (Wendt, 1992: 409).

Para analizar la relación bilateral en torno a las drogas ilícitas se formula una matriz que toma elementos tanto del liberalismo como del constructivismo, teniendo en cuenta las dimensiones de política doméstica e internacional, y la continuidad o cambio en las identidades, intereses y percepciones mutuas:

Las dos variables independientes son confluencia de intereses y confianza. Respecto a la primera, los intereses son un fenómeno motivacional, cuya base son las identidades, las cuales son inherentemente relacionales (*Ibid.*: 398). Los intereses son endógenos al sistema estatal y son definidos tanto a partir de la interacción estatal, como de los efectos de la política doméstica (problemáticas consideradas en la agenda política y periodos electorales, entre otros), generando relaciones competitivas o solidarias. En la relación interestatal, los intereses pueden confluír o no, ello está dado por el grado en que A percibe que el interés de B genera una identificación con su propio interés y viceversa.

Ahora bien, respecto a la segunda variable: confianza, tres elementos son tomados en consideración: credibilidad, certidumbre, e identidad, entendida como visión del “yo” e identificación con el “otro”. “La identificación es un continuo desde negativo hasta positivo –desde concebir al otro como anatema del ‘yo’ a concebirlo como una extensión del ‘yo’ [...]. En la ausencia de una identificación positiva, los intereses serán definidos sin que importe el otro (Wendt, 1994: 386)”; en ese continuo las visiones de cada actor estatal pueden

variar desde el aislacionismo, el nacionalismo, hasta esquemas más colectivos de integración.

Cuadro 1

Esquema para el análisis de las relaciones interestatales en torno a las drogas ilícitas

CONFLUENCIA DE INTERESES	CONFIANZA	
+	+	-
	COOPERACIÓN (5)	AISLAMIENTO (3)
-	AUTONOMÍA (4)	COLABORACIÓN FORZADA (2) CASTIGO (1)

Fuente: Elaboración propia.

La variable dependiente es la relación de Estados Unidos con Colombia o México producto de la “guerra contra las drogas”. Hay tres premisas que dan lugar a los posibles resultados: primera, se trata de un contexto de interdependencia asimétrica; segunda, desde la perspectiva de Estados Unidos el objetivo básico es la reducción de la oferta de drogas ilícitas que llega a su mercado y la aplicación de ciertas medidas en países productores y de tránsito encaminadas a ello, so pena de la aplicación de sanciones a los países que se nieguen a hacerlo; y tercera, aunque la asimetría de poder no se puede cambiar, las identidades y prácticas que moldean la relación bilateral sí, por lo que se trata de una realidad dinámica que oscila entre la cooperación y el conflicto. Los cinco posibles escenarios en la relación bilateral son: cooperación, autonomía, aislamiento, cooperación forzada, y castigo.

La cooperación es definida como “el ajuste del comportamiento de los actores de acuerdo a las preferencias reales o previstas de los demás” (Axelrod y Keohane, 1985: 226). Adicionalmente, en la literatura sobre el tema dos aspectos son señalados como claves: por un lado, las expectativas de los actores sobre las ganancias absolutas o relativas) producto de la cooperación y, por otra parte, la importancia de la *voluntariedad* en el ajuste de la comportamiento¹. En el segundo

1 Al respecto, Jervis (1983) señala que ceder a la exigencia de un ladrón de entregar el dinero no es participar de un régimen cooperativo, incluso si la interacción ocurre repetidamente y todos los participantes comparten las mismas expectativas.

escenario, autonomía, se plantea una situación donde no hay confluencia de intereses, es decir que de parte del país productor o de tránsito no hay una identificación con la estrategia antidrogas formulada por Estados Unidos, pero hay un contexto de confianza que, hipotéticamente, permite al país un relativo margen de maniobra para dar respuesta al problema de acuerdo a sus intereses sin recibir sanciones por parte del gobierno estadounidense. El tercer escenario es aislamiento, donde hay una confluencia de intereses, es decir, a los dos países les interesa aplicar medidas antidrogas, pero no hay la confianza para desarrollar esfuerzos conjuntos en este sentido. El cuarto, colaboración forzada, es una situación donde no hay confianza ni tampoco confluencia de intereses, por lo que el país productor o de tránsito aplica las medidas antidrogas tan sólo por evitar el castigo. Finalmente, en el escenario de castigo el país productor o de tránsito se niega a colaborar y por lo tanto Estados Unidos aplica sanciones como castigo.

Los resultados señalados configuran prácticas, que a su vez influyen en las expectativas producidas por el comportamiento, las identidades, y los intereses. Por ejemplo, las prácticas de cooperación repetidas tienen efectos en las identidades y los intereses; el actor involucrado cambiará gradualmente sus creencias sobre sí mismo, y de forma simultánea aprende a identificarse con el otro. Del mismo modo, una relación conflictiva tiende a generar visiones egoístas. En lo referido a las temáticas de seguridad, Jervis (1983) afirma que es un campo donde el logro de la confianza requerido para la cooperación es más difícil de conseguir que en otras áreas, debido a que los pequeños errores pueden tener grandes consecuencias y son difíciles de olvidar, a la incertidumbre sobre cuánta seguridad tiene el Estado y cuánta necesita, y a que la seguridad es considerada una de las condiciones básicas para una sociedad, prerequisite para el desarrollo en otros ámbitos (*Ibíd.*: 174).

3. LA “NARCOTIZADA” RELACIÓN DE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS (1986-1999)

Dos doctrinas –*respice polum* y *respice similla*– han cimentado la visión de Colombia en su relación con el sistema internacional. La doctrina *respice polum* o “seguir a la estrella del norte” define la relación de Colombia con Estados Unidos a partir de la premisa que el primero es un país “subordinado, aliado y amigo” (Tickner, 2002: 373). Esta doctrina tiene su origen en los comienzos del siglo XX y su principal promotor fue el presidente Marco Fidel Suárez, para quien la hegemonía estadounidense era inevitable y por ello la alineación con este país era necesaria para la satisfacción de los intereses nacionales. La adopción de esta perspectiva se expresó en “un férreo

anticomunismo y una identificación sin matices con Estados Unidos definió la política externa colombiana hasta muy entrados los años sesenta. La subordinación consentida pasó a convertirse en un alineamiento prácticamente automático de Bogotá a Washington” (Tokatlíán, 2000:36). A finales de los setenta, el ex presidente López Michelsen formuló la idea de “mirar a los semejantes” o *respice similla* como nueva directriz de la política exterior, con el propósito de buscar una diversificación política y diplomática y con la idea de una solidaridad Sur-Sur. La política exterior colombiana ha oscilado entre estas dos doctrinas², sin que la “mirada a los semejantes” implique un desalineamiento con “la estrella del norte”; en efecto, una constante de la relación de Colombia con el sistema internacional ha sido la gran cercanía a Estados Unidos y el excesivo peso de este país en la definición de las prioridades externas (Guáqueta, 2001; Tickner, 2000 y 2002; Tokatlíán 1988 y 2000); por esta misma razón, para Estados Unidos por lo general, Colombia ha gozado de buena reputación y ha sido visto como un país “amigo”.

La subordinación consentida de Colombia a Estados Unidos se ha proyectado en lo referido al tema de las drogas ilícitas, caracterizándose por ser un país aliado en la cruzada antidrogas. No obstante, la posición de Colombia respecto a esta problemática no ha sido homogénea y no todos los sectores han percibido de la misma forma la relación de la seguridad y el narcotráfico. Así, la relación con Estados Unidos no ha estado exenta de conflictos y fricciones, empero en líneas generales Colombia ha internalizado la lectura y medidas formuladas por Estados Unidos de cara al tema.

A lo largo de la década de los ochenta, hubo un crecimiento de la industria de la cocaína en Colombia, el país se convirtió en el centro de procesamiento y exportación de cocaína a partir de la hoja de coca importada desde Bolivia (región del Chapare) y Perú (Valle del Alto Huallaga). Asimismo, el cultivo de coca creció de manera significativa; sin embargo, éste solo reemplazó de forma marginal las importaciones y Colombia se mantuvo como el mayor centro de procesamiento de la coca boliviana y peruana. En este contexto, se asistió al fortalecimiento de agrupaciones de narcotraficantes conocidas como “carteles” en Colombia –el de Medellín y de Cali. De cara a la persecución de las autoridades a dichas organizaciones, la respuesta del Cartel de

2 Colombia en diferentes ocasiones también ha cuestionado las acciones de Estados Unidos, por ejemplo, siguiendo la defensa del principio de no intervencionismo expresó, en escenarios como la OEA o Naciones Unidas, sus reservas sobre la actitud de Estados Unidos hacia América Latina. Asimismo, Colombia ha sido un activo miembro del Movimiento de Países no Alineados.

Medellín fue confrontacional, llegando a ser considerada la principal fuente de “narcoterrorismo”, mientras que el Cartel de Cali asumió un enfoque de bajo perfil, buscando la asimilación política y social. El principal objetivo de estas agrupaciones era la eliminación del Tratado de Extradición con Estados Unidos.

Si bien el ejecutivo emprendió medidas contra los carteles y las drogas ilícitas (mediante campañas de erradicación de cultivos y operaciones de interdicción), es necesario señalar que en la sociedad colombiana el tema del narcotráfico despertaba sentimientos ambivalentes: por una parte los narcotraficantes eran vistos como empresarios extraños cuya actividad económica no era aprobada o asimilada socialmente, pero a la vez, las ganancias arrojadas por la industria e invertidas en sectores económicos como la construcción y las áreas rurales, o el mayor flujo de moneda extranjera en la economía doméstica llevó a que muchos miembros del establecimiento y de la sociedad en general se beneficiaran y toleraran las actividades de esta industria; a ello se suma el hecho que en la búsqueda por lograr su asimilación social y política, los narcotraficantes lograron formar una base social que les otorgó cierta legitimidad, ello fue tan así que Pablo Escobar, el más conocido de los miembros del Cartel de Medellín, llegó a ser Senador Suplente en el Congreso de la República.

Por otra parte, como fue señalado anteriormente, el contexto de emergencia y fortalecimiento del narcotráfico en Colombia estuvo marcado por la existencia del conflicto armado interno, los grupos guerrilleros eran considerados la principal amenaza al Estado y la mayor prioridad en la agenda política doméstica, por lo que las drogas ilícitas no eran un problema que recibiera la mayor atención y las medidas emprendidas en este ámbito respondieron principalmente a la presión de Washington. Estos aspectos del escenario doméstico en Colombia configuraron la perspectiva, los intereses y el campo de acción de las autoridades del país en lo concerniente al tema de las drogas ilícitas, sus impactos en el sistema político y la relación con Estados Unidos.

3.1. ENTRE LA COLABORACIÓN FORZADA Y LA AUTONOMÍA

Mientras que en 1986 el presidente Reagan señalaba a las drogas como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense, en Colombia la guerra frontal entre el Cartel de Medellín y el Estado colombiano estaba en uno de sus puntos más álgidos. Luego del asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, en abril de 1984, el presidente Belisario Betancurt (1982-1986) señaló a dicho Cartel como el enemigo del Estado colombiano y emprendió una ofensiva que incluía la persecución de los miembros de dicha organización, la confiscación de sus bienes y la extradición de los narcotraficantes capturados, además de la mayor

participación de unidades militares y la fumigación aérea de cultivos de marihuana con glifosato(en reemplazo del paraquat). Por su parte, los narcotraficantes respondieron con mayores amenazas y atentados contra el gobierno, la rama judicial, periodistas, y figuras públicas que manifestaran su desacuerdo con esta industria ilegal. Para este período,

[...] además del incremento en la violencia de la industria de las drogas contra aquellos quienes abiertamente se le opusieran, también hubo un agudo incremento en la violencia intra agrupaciones de narcotráfico y acciones de paramilitares contra campesinos. La frecuencia de las masacres, torturas, y otras violaciones a los derechos humanos fue alarmante (Thoumi, 1995: 217).

Tras su llegada a la presidencia de la República, la opción de Virgilio Barco (1986-1990) fue profundizar las acciones contra los carteles; para ello sus dos estrategias fueron la militarización y el uso de instrumentos jurídicos. Respecto a lo primero, las fuerzas militares fueron facultadas para destruir bienes e insumos utilizados en la fabricación de drogas psicotrópicas, la destrucción de pistas de aterrizaje clandestinas, y se permitió que los informes militares fueran válidos como pruebas judiciales contra el narcotráfico. Asimismo, se concedió competencia a la Justicia Penal Militar para juzgar delitos relacionados con el narcotráfico. En segundo lugar, la piedra angular de los recursos jurídicos contra el narcotráfico fue la extradición a Estados Unidos, igualmente con base en la declaratoria de estado de sitio Barco promulgo diversos decretos para endurecer las leyes contra el narcotráfico. No obstante, la política de Barco tuvo un par de reveses por parte de la rama Judicial: en marzo de 1987 la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del decreto que expandía la competencia de las cortes militares y en junio del mismo año ésta declaró la inconstitucionalidad del tratado que permitía la extradición. Dichas decisiones limitaron seriamente las opciones del ejecutivo, mientras que la presión de Estados Unidos por resultados en la política antidrogas se incrementaba. En este escenario, Barco junto con su ministro de Justicia, Enrique Low, buscaron otros caminos legales para extraditar, para ello recurrieron al Acuerdo Multinacional sobre Extradición firmado en Montevideo en 1933.

En 1987, la administración de Barco logró dos de los mayores triunfos en su cruzada contra los carteles: en Febrero capturó a Carlos Lehder y en Noviembre a Jorge Luis Ochoa, ambos reconocidos miembros del Cartel de Medellín. Pero Ochoa logró salir de la cárcel gracias a un recurso de *habeas corpus* aprobado por un juez contra la oposición del ministro de Justicia. Estados Unidos reaccionó fuertemente e impuso una especie de embargo sobre las importaciones

de flores y trabas a las visas para turistas colombianos (Thoumi, 1995; Guáqueta, 2001) que fue levantado poco después de un mes, luego de acciones diplomáticas para resolver el conflicto a través de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Durante 1988 y 1989 la violencia siguió escalando, llegando a uno de sus puntos más críticos con los asesinatos de Guillermo Cano, periodista y director de uno de los más reconocidos diarios del país, y de Luis Carlos Galán, candidato presidencial del Partido Liberal. Diversos autores (Gugliotta, 1993; Thoumi, 1995; Guáqueta, 2001) señalan que el asesinato de Galán marcó un punto de quiebre respecto a la consideración del narcotráfico en relación a la seguridad y la estabilidad institucional en Colombia.

En agosto de 1989 Barco declaró la “guerra contra las drogas”³. Bajo la figura del Estado De Sitio se autorizó la extradición por vía administrativa de sospechosos de narcotráfico solicitados por el gobierno de Estados Unidos. Finalmente, el 3 de octubre de este año la Corte Suprema declaró como constitucionales los nuevos procedimientos para la extradición. Barco también realizó varios cambios en el personal de las fuerzas militares e incrementó su participación en acciones contra el narcotráfico, lo que arrojó como resultado una gran cantidad de cocaína incautada, laboratorios destruidos, y arrestos. Cabe resaltar que las autoridades colombianas solicitaron ayuda a Estados Unidos, a lo que la administración de Bush respondió con un paquete de ayuda militar, compuesto en su mayoría por equipo militar convencional poco apto para el tipo de guerra que se estaba enfrentando (Thoumi, 1995: 222).

La presión tuvo serios efectos en la industria de las drogas, el mercado de coca de Perú y Bolivia experimentó una fase de depresión y la industria entera casi llegó a un paro (Gugliotta, 1993; Thoumi, 1995). El grupo de narcotraficantes conocido como “los extraditables” remitió un documento de rendición en Enero de 1990, tratando de llegar a un tratado de paz con el gobierno colombiano. Una comisión de notables *ad hoc* fue conformada para buscar una solución a la guerra, pero el presidente Barco rechazó toda oferta de negociación. La postura de Barco y su ofensiva en contra de los narcotraficantes consolidaron la visión de Colombia como “aliado” de Estados Unidos en la guerra contra las drogas; el país se convirtió en el caso a mostrar por parte de Washington gracias a la política de cumplimiento de

3 Según Gugliotta (1993) luego de asesinato de Lara Bonilla en 1984 el gobierno colombiano lanzó cinco campañas contra los carteles, pero sólo la ofensiva posterior a la muerte de Galán puede describirse realmente como una “guerra frontal” contra los éstos.

Barco (Matthiensen, 1999: 41), esto permitió que durante el gobierno de César Gaviria se abrieran ventanas de oportunidad para un manejo más autónomo de la política antidrogas sin recibir sanciones.

A partir de la matriz de análisis planteada en el acápite anterior desde 1986 hasta 1990 la relación de Colombia con Estados Unidos en torno *al tema de las drogas ilícitas pasó de una colaboración forzada a una fase de cooperación* pasando por un breve período de castigo constituido por la especie de embargo den 1988. Por un lado, Barco tuvo que lidiar con las resistencias domésticas respecto a la visión de las drogas y las políticas emprendidas, debido tanto a que para muchos sectores de la sociedad colombiana las drogas no eran consideradas en realidad una amenaza social como a la infiltración de los dineros del narcotráfico en el establecimiento; por el otro, estaban las presiones de Estados Unidos para el cumplimiento de sus exigencias en la materia. Esta situación tuvo un cambio a partir de 1989, con el asesinato de Galán, momento en el narcotráfico paso a ser visto realmente como una amenaza a la que era necesario enfrentar, este cambio en la percepción del tema y el interés de Colombia marca el paso de una lógica de colaboración forzada a una de cooperación.

La llegada de César Gaviria como presidente se dio en el marco de la violencia del narcotráfico contra el establecimiento, las presiones de algunos sectores domésticos que advertían no estar dispuestos a asumir los altos costos, que la plena adopción de las exigencias de Estados Unidos en materia de drogas implicaban, y las amenazas de sanciones por parte de éste si Colombia no cooperaba plenamente. Frente a ello, la respuesta del ejecutivo fue establecer una distinción entre los problemas del narcoterrorismo y el narcotráfico; “según Gaviria, el narcoterrorismo, no el narcotráfico, era la principal amenaza contra la democracia en el país, y lo que él estaba comprometido a combatir” (Matthiensen, 2000:289), mientras que el narcotráfico era un fenómeno de carácter internacional que requería el esfuerzo multilateral para ser resuelto. Con base en este planteamiento, Gaviria dio el mayor viraje en la estrategia antidrogas poniendo la mayor responsabilidad del combate del problema en manos del aparato judicial y no en los militares, y buscando un acuerdo con los narcotraficantes.

En este periodo se abandonó el uso de la extradición como la mayor herramienta contra el narcotráfico, mientras que fue promovida una política de sometimiento a la justicia donde se permitía la rebaja de penas y la promesa de no extradición a aquellos narcotraficantes que se sometieran a la justicia y confesaran sus crímenes, conocida como la política de “zanahoria y garrote”. Esta tendencia se profundizó luego que la Asamblea Constituyente encargada del diseño de la nueva carta Constitucional dejara establecida la prohibición de extradición de

nacionales a los Estados Unidos. Entre 1990 y 1991 los tres hermanos Ochoa y Pablo Escobar se entregaron a la justicia, para 1992 los principales miembros del Cartel de Medellín estaban en la cárcel y aparentemente la guerra contra el narcoterrorismo había sido ganada por las autoridades colombianas. Con base en la credibilidad ganada por Colombia durante el gobierno de Barco y a una audaz gestión diplomática, Gaviria logró pasar de una política de cumplimiento a una política de conciliación (Matthiensen, 1999: 40) en la relación con Estados Unidos; ganando un margen de autonomía para alejarse de las directrices de Washington en el tema de las drogas sin que por ello dejase de ser considerado un aliado o que fueran emprendidas sanciones contra Colombia.

Este período de autonomía se mantuvo hasta 1992, cuando fue revelado que los narcotraficantes en prisión continuaban con sus negocios y Pablo Escobar se escapó de la cárcel:

[...] pese a que Escobar fue dado de baja en diciembre de 1993 por parte de las fuerzas de seguridad colombianas, las condiciones permisivas que rodearon el encarcelamiento del líder del Cartel de Medellín (incluyendo la disminución de su sentencia, los lujos que acompañaron en prisión, al igual que su aparente habilidad para continuar involucrado en el negocio de la droga desde su celda en la cárcel) produjeron una creciente desconfianza de los Estados Unidos respecto a la efectividad del sistema de sometimiento a la justicia" (Tickner, 2001: 43).

A esta desconfianza contribuyó también el hecho que en Estados Unidos se percibiera que luego del desmantelamiento del Cartel de Medellín, Gaviria había sido demasiado suave con el Cartel de Cali. Adicionalmente, tras la decisión de la Corte Constitucional de legalizar el consumo de dosis personales de ciertas drogas ilegales, en mayo de 1994, entre los formuladores de política de Washington Colombia empezó a ser vista de manera creciente como una "narcodemocracia", por todo esto entre 1993 y 1994 la relación bilateral llegó a un punto de tensión que se agudizaría en la presidencia de Ernesto Samper.

3.2. DE ALIADO A "PAÍS PROBLEMA"

La presidencia de Ernesto Samper estuvo marcada por el escándalo de la infiltración de recursos de Cartel de Cali en la campaña electoral. Los supuestos vínculos con el narcotráfico convirtieron a Samper en un mandatario debilitado y considerado por muchos sectores del país y del exterior ilegítimo. Esta incapacidad ética y de maniobra política, que persistió incluso después que fuera absuelto de los cargos que se le imputaban por la Cámara de Representante en 1996, generó vacíos en la dirección de muchos de los asuntos más importantes del país.

En lo referente al tema de las drogas, el gobierno colombiano se plegó a todas las exigencias estadounidenses incluso a costa de los impactos que éstas tuvieron en el ámbito doméstico, a pesar de ello, Colombia dejó de ser el país aliado para ser visto como un país gobernado por narcotraficantes y en el que no era posible confiar y que, por lo tanto, constituía una amenaza.

Entre 1996 y 1997 las relaciones bilaterales experimentaron una fase de conflicto sin precedente; en la medida en que crecían las pruebas que evidenciaban los vínculos de la campaña presidencial de Samper con el narcotráfico, la crisis en la relación con Estados Unidos se agudizaba. A pesar de la colaboración por parte de las autoridades colombianas, el país fue descertificado en 1996 y 1997. Hubo un rompimiento de las relaciones directas con el presidente Samper, a quien le fue revocada su visa estadounidense en julio de 1996, al tiempo que el gobierno de Estados Unidos atribuía los avances en las actividades antinarcóticos a sus esfuerzos y la colaboración de la Policía Nacional de Colombia y la Oficina del Procurador, considerados como los únicos “buenos” en medio de la “narco democracia” colombiana. Entre tanto, Washington hacía el mayor uso de la diplomacia coercitiva para la implementación de medidas antidrogas más radicales, a pesar de las consecuencias y protestas de algunos sectores de la sociedad colombiana. Por ejemplo, tras la descertificación de 1996, Samper hizo un trato con las autoridades estadounidenses donde a cambio de no aplicar las sanciones económicas previstas se aprobó una agenda de veinte puntos que incluían, entre otras disposiciones, el restablecimiento de la extradición, el endurecimiento de las penas contra los narcotraficantes y la aplicación de un herbicida granular más fuerte que el glifosato: el *imazapyr*; “asimismo, bajo la presión de Estados Unidos, Colombia aceptó la creación de un grupo de trabajo Colombo-estadounidense, conformado por los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Justicia, que excluía al propio presidente Samper” (Tickner, 2001: 46). Pese a dicho acuerdo, las cifras de la ayuda estadounidense al país tuvieron una reducción sustancial.

Un aspecto clave para entender la crisis experimentada en este período es el cambio de la visión de Estados Unidos, respecto a Colombia (Guáqueta, 2000; Tickner, 2001). Aún cuando hubo colaboración en el tema de la lucha contra las drogas, Colombia pasó ser considerado un “país problema” tomado por narcotraficantes y en el que no era posible confiar. Empero, para Estados Unidos el gran problema con Colombia no era la guerra contra las drogas en sí, sino el presidente Samper. “Las cualidades (o defectos) que se percibieron sobre Samper se traslaparon con la identidad de la nación, luego Colombia no era amiga, ni aliada, ni tenía voluntad para combatir el

narcotráfico” (Guáqueta, 2000: 58). En este sentido, la prioridad de Washington dejó de ser la cooperación antidrogas y fue el interés por aislar el gobierno de Samper; ello tuvo serios efectos en la estabilidad del régimen político y ayudó a debilitar el Estado colombiano, mientras que las guerrillas y los grupos paramilitares experimentaron períodos de expansión y fortalecimiento.

Hacia mitad de 1997, la relación bilateral empezó a restablecerse de manera gradual. En febrero de 1997 los dos países firmaron un acuerdo marítimo antinarcóticos y el Congreso colombiano aprobó una ley que incrementaba las penas de los narcotraficantes confesos, en diciembre del mismo año fue enmendada la Constitución para permitir la extradición no retroactiva de nacionales colombianos. Finalmente, en marzo de 1998, Colombia fue certificada por razones de interés nacional de los Estados Unidos. La certificación fue el reflejo del cambio de actitud de Washington derivado por el conocimiento de los oficiales estadounidenses de que Samper dejaría el cargo pronto (Crandall, 2002: 129); pero principalmente, por el reconocimiento de los efectos contraproducentes que las medidas de Washington habían provocado y que cada vez eran más evidentes. Así, Crandall (2002) señala que la certificación no fue una forma de reconocer a Samper por sus esfuerzos, sino una medida necesaria para poder garantizar montos de asistencia adecuados hacia Colombia, en un contexto donde las cifras de cultivos ilícitos no solo no habían disminuido sino que habían experimentado un crecimiento espectacular⁴; una idea similar plantean Tickner (2001) y Bagley (2000), para quienes Estados Unidos contribuyó a agravar la situación doméstica, pero también a un mayor desprestigio del país en la arena internacional, lo que se reflejó, entre otros factores, en la disminución de la inversión extranjera.

El análisis de la relación entre Colombia y Estados Unidos a partir de 1986 muestra su creciente narcotización, poco a poco las drogas ilícitas cobraron protagonismo, al punto que desde comienzos de los noventa esta problemática subordinó todos los demás temas de la agenda. El interés en la aplicación de las políticas antidrogas no fue la única variable importante para la configuración de relaciones de conflicto o cooperación entre los países. Por el contrario, la identidad y la confianza fueron aspectos claves; así, Colombia inicialmente construyó una imagen de país aliado que le permitió un espacio de autonomía entre 1991 y 1993, a ello seguiría un período de conflicto que se dio no por la falta de colaboración del país, sino por la visión

4 Entre 1994 y 1998 las hectáreas cultivadas con coca pasaron de 45 mil a 102 mil, cifras que se traducen en un incremento de más del 100% del área cultivada (cifras tomadas del Observatorio de Drogas de Colombia).

negativa respecto al presidente Samper y la proyección de Colombia como una “narcodemocracia”; así entre 1996 y 1997 es el período cuando el conflicto fue más prolongado y agudo, ello se tradujo en la descertificación como “castigo”. En 1998, la visión sobre Colombia, tanto para los actores internos como para el resto del mundo, era la de un “país problema”. En este contexto, para Colombia y Estados Unidos era clara la necesidad de un nuevo enfoque (Crandall, 2002: 143), tanto en la relación bilateral como en el tratamiento del tema de las drogas. Cuando Andrés Pastrana asumió la presidencia presionó por la apertura de la agenda bilateral, a la vez el gobierno estadounidense ya había empezado a considerar la adopción de un enfoque más amplio para abordar la situación colombiana, donde fueran considerados factores como el conflicto armado, la situación económica del país, o la debilidad institucional del Estado colombiano.

3.3 PLAN COLOMBIA (PC): CONTRAINSURGENCIA Y LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

La llegada de Andrés Pastrana (1998-2002) a la presidencia del país fue vista por Estados Unidos como la oportunidad para restablecer la relación con Colombia y la cooperación bilateral. Por su parte, la bandera de Pastrana durante la campaña electoral había sido la de lograr la paz mediante el desarrollo de un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC. Ya como presidente, puso en marcha una estrategia de política exterior denominada “Diplomacia por la Paz” encaminada a lograr el respaldo político y financiero para las negociaciones con la guerrilla, esta estrategia cristalizaba la vinculación del conflicto armado a la agenda internacional, donde el apoyo de Estados Unidos era considerado fundamental.

Antes de su posesión, en junio de 1998, Pastrana formuló la propuesta de un “Plan Marshall” para Colombia. Éste era un plan de paz donde el narcotráfico era presentado como problemática de origen social, que debía ser abordada a partir de estrategias que fueran más allá de las medidas coactivas. Dicha iniciativa fue una primera versión de lo que posteriormente se conocería como Plan Colombia y estaba centrada en estrategias sociales, económicas y políticas vinculadas a la negociación de paz y a la reforma política. Paralelamente, el presidente colombiano había resaltado la necesidad de abrir la agenda con Estados Unidos a temáticas diferentes a las drogas ilícitas (Tickner, 2000 y Ramírez, 2001), así lo hizo en una reunión con Clinton antes de su posesión como presidente, y en octubre de 1998 en la primera vista oficial a Washington.

La crisis colombiana y sus posibles efectos en la estabilidad democrática y la seguridad regional habían despertado la preocupación en círculos políticos y de negocios de Estados Unidos. Ya desde fines

de 1997, la preocupación respecto a Colombia dejó de restringirse tan sólo al tema de la producción de drogas para involucrar los derechos humanos, la crisis económica, la estabilidad democrática y regional, todos asuntos ligados al tema del conflicto armado del país. Rojas y Atehortúa (2001) afirman que desde la perspectiva estadounidense Colombia pasó de ser un “país paria” a ser un “país en emergencia”, “necesitado de cuidados intensivos para sobrevivir” (*Ibíd.*: 111).

En este escenario, una arista clave era la relación entre el narcotráfico y el conflicto armado, especialmente con las guerrillas. Si bien desde 1985 el embajador estadounidense del momento, Lewis Tambs, había usado el término “narcoguerrilla” para referirse a los vínculos entre las drogas ilícitas y las agrupaciones insurgentes, para el gobierno de dicho país había sido clave la diferenciación entre la guerra contra las drogas y la guerra contrainsurgente, esta última siempre vista como un asunto de política doméstica donde no tenía lugar la intervención. No obstante, a pesar de las resistencias a involucrarse en actividades de contrainsurgencia, debido a la estrategia de seguridad del gobierno colombiano, al contexto del conflicto armado⁵ y al interés por lograr la participación de las Fuerzas Militares en las acciones antidrogas, progresivamente las dos guerras se fueron convirtiendo en las dos caras de una misma moneda.

Un documento muy ilustrativo de esta situación es un cable enviado por la Embajada de Estados Unidos en Bogotá a la Secretaría de Estado de dicho país en octubre de 1997. En la primera parte del documento se señala que el gobierno colombiano malinterpretó las palabras del general Barry McCaffrey, zar antidrogas de Estados Unidos, con respecto a la posibilidad de hacer uso de la ayuda norteamericana para tareas dirigidas contra la guerrilla y afirma:

Our assistance to Colombia is strictly for counternarcotics purposes. This is clearly spelled out in the terms of the August 1st Monitoring Agreement, which was the basis for resuming aid to the Colombian military. We provide assistance to the Colombian national police and to those elements of the military which are directly involved in counternarcotics efforts. We do not provide assistance to Colombia for contra insurgency.

No obstante, renglones después señala que aunque la guerrilla no está involucrada con todas las fases del narcotráfico, es un hecho que provee seguridad y protección a los laboratorios de procesamiento, reciben dinero de narcotraficantes e, incluso, a veces transportan la

5 Cabe señalar que los grupos paramilitares tenían claros nexos con el narcotráfico; sin embargo, ni para el gobierno colombiano ni para el estadounidense éstos eran una amenaza prioritaria contra la cual debían tomarse medidas.

droga. Por ello, *“assistance may be used to confront anyone, including the guerrillas, who is directly involved in narcotics trafficking”*.

En septiembre de 1999, Pastrana presentó una versión del Plan Colombia en Estados Unidos enlazando la necesidad de la ayuda con la lucha antinarcóticos y la debilidad del Estado colombiano para emprender medidas efectivas en esta materia. En su primera fase, el Plan tuvo un costo de 7.200 millones de dólares estadounidenses, financiados con recursos propios y cooperación internacional. El Congreso de Estados Unidos aprobó un paquete de ayuda para el Plan por concepto de 1.300 millones de dólares para los años 2000 y 2001; 860 millones para Colombia, a lo que se suman 330 millones de dólares estadounidenses aprobados anteriormente como ayuda para esos años, y 440 millones para los países vecinos (Ecuador, Perú y Bolivia). El paquete de ayuda se concentró en la lucha antidrogas, enfatizando en la interdicción y las fumigaciones aéreas, así como en la iniciativa denominada “ofensiva al sur de Colombia” (*push into Southern Colombia*), y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, el 81% del monto total del paquete tenía como destino las fuerzas militares. La ayuda fue aprobada por medio de dos proyectos de ley: Operaciones en el exterior (Ley de ayuda al exterior) y el Departamento de Defensa (el presupuesto del Pentágono).

En su diagnóstico de la situación, el PC enlaza la necesidad de la ayuda con la lucha antinarcóticos y la debilidad del Estado colombiano como impedimento para poder hacer frente al narcotráfico. Igualmente, tanto en el Plan como en la percepción norteamericana de la problemática colombiana, hay un desdibujamiento de las fronteras existentes entre el narcotráfico y el conflicto armado interno.

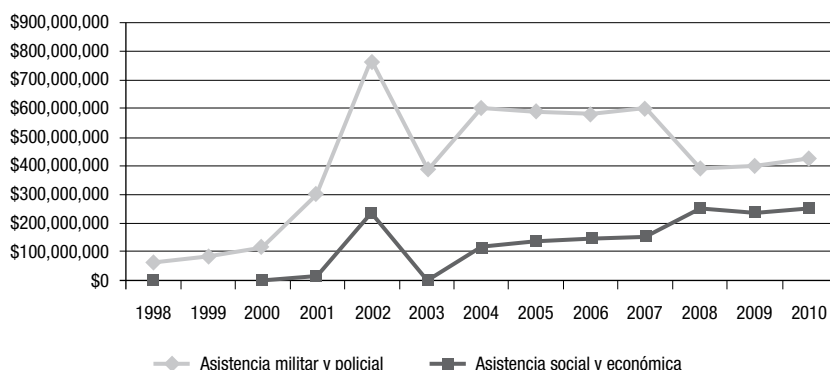
A juicio del plan, la crisis del Estado colombiano no se debe a la incapacidad del sistema político para representar y resolver el complejo acumulado de conflictos políticos, económicos y culturales de la sociedad colombiana, sino al déficit fiscal que le impide escalar la guerra al ritmo de las nuevas estructuras de ingreso de los actores armado irregulares. Se propone entonces un concepto de fortalecimiento del Estado que abarca principalmente el incremento de su capacidad militar, negando de paso la profundidad que tienen los fenómenos de corrupción en impunidad en nuestro medio (Romero: 2001, 237).

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 re direccionaron la política internacional de Estados Unidos de manera definitiva. La posición de Estados Unidos frente a sus enemigos, reales y potenciales, se radicalizó, y a partir de aquel momento “el binomio narcotráfico y terrorismo fue inseparable”. Paralelamente, en Colombia, tras el fracaso de las negociaciones de paz del gobierno Pastrana con las FARC, diversas voces se levantaron para exigir un tratamiento militarista contra las guerrillas, opción que fue representada en la propuesta de

Álvaro Uribe Vélez, elegido presidente de Colombia en 2002. La Política de Seguridad Democrática de la administración Uribe, tiene lugar en un contexto de lucha mundial contra el terrorismo. Por eso, el tipo de estrategia desde la aproximación militar que Uribe propuso fue tan bien recibida en Washington. Así, se dispó la preocupación del gobierno de Estados Unidos, en relación con la voluntad del gobierno colombiano para continuar con el Plan Colombia por medio del esfuerzo económico nacional⁶. Justamente, el presidente Uribe anunció que continuaría con el Plan Colombia, pero con la adición de la interdicción aérea, manteniendo la senda recorrida con Estados Unidos.

A partir de 2002, los recursos estadounidenses fueron entregados bajo el nombre de Iniciativa Andina Antinarcoóticos (*Andean Counternarcotics Initiative*, ACI) que, en teoría, busca “reforzar los esfuerzos exitosos y el tremendo progreso antinarcoóticos en países como Perú y Bolivia, mientras previene una mayor expansión del problema del narcotráfico hacia otros países de la región como Brasil, Panamá, Venezuela y Ecuador, y se financia de la reducción en el presupuesto para Colombia”. La Iniciativa establece un desembolso de 731 millones de dólares para países andinos, de los cuales 567 millones son para programa antidrogas. No obstante, a pesar del cambio, tanto en Colombia, como en los análisis sobre el tema la expresión “Plan Colombia” sigue siendo usada para designar la ayuda de Estados Unidos a Colombia.

Gráfico 1
Asistencia de Estados Unidos a Colombia (1998-2010)

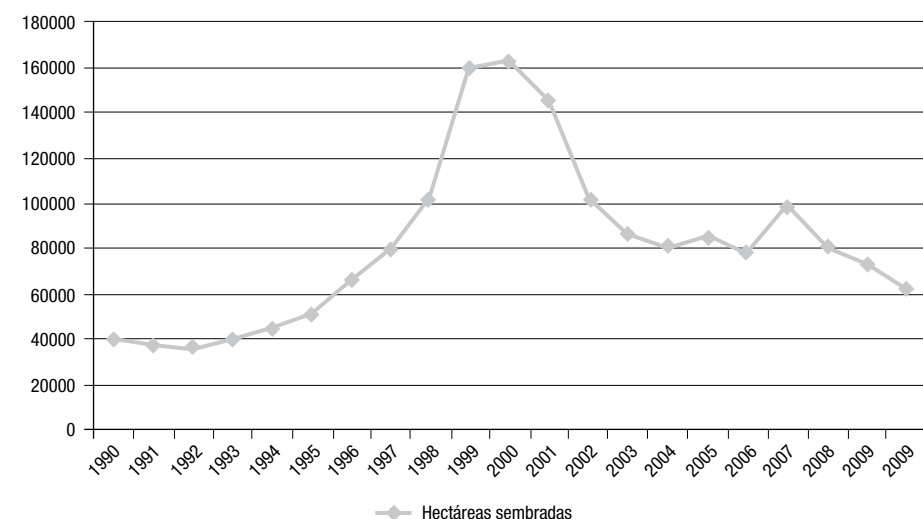


Fuente: Elaborado en base a cifras de Just the Facts (<http://justf.org/>- 2010).

6 Carvajal y Pardo (2004, 214).

Si bien el PC ha aportado recursos para la modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas, y para el éxito de la política contrainsurgente colombiana, sus resultados en materia de reducción de cultivos, desarrollo social, transparencia y *accountability*, y derechos humanos no son alentadores. Respecto a la reducción de cultivos, a pesar de la campaña de erradicación de cultivos mediante aspersión aérea y erradicación manual hay un sostenimiento significativo en el número de áreas cultivadas. Dos aspectos de la dinámica del fenómeno han sido el desplazamiento de los cultivos (*balloon effect*) y el crecimiento en la densidad de matas de coca sembradas por hectárea.

Gráfico 2
Cultivo de coca en Colombia (1990-2010)



Fuentes: Hasta 1999 las cifras fueron tomadas del Departamento de Estado de EE.UU.; de 2000 a 2009 las cifras fueron tomadas de SIMCI-ONUDD.

En el año 2007, el gobierno colombiano presentó la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2013, “[...] considerada la fase II del Plan Colombia, está dirigida a lograr el apoyo internacional para la consolidación de los avances del Plan Colombia I y la Política de Seguridad Democrática” (Rojas, 2007: 15). Sus objetivos se estructuran a partir de seis componentes: lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo; fortalecimiento de la justicia y promoción de los derechos humanos, apertura de los

mercados; desarrollo social integral; atención integral a la población desplazada; y desmovilización, desarme y reintegración. La Estrategia se plantea como una política integral del Estado, y no sólo como una política contrainsurgente y/o antidrogas.

Motivada, primero por la unión entre lucha contrainsurgente y política antidrogas, y luego por la adopción del discurso de la guerra contra el terrorismo para dar cuenta de la guerra en Colombia, desde 1998 la relación entre Estados Unidos y Colombia en torno a las drogas ilícitas ha seguido una trayectoria de cooperación. El Plan Colombia es la expresión del ajuste de conductas de acuerdo a los intereses de los dos actores: para Estados Unidos la erradicación de la oferta contra las drogas, y para Colombia el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en el marco del conflicto armado.

4. HACIA UNA ASOCIACIÓN INEVITABLE: MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS (1986-2010)

Desconfianza es la palabra que bien puede describir la relación entre Estados Unidos y México durante el siglo XX, en particular, en lo atinente al tema de las drogas.

A partir de 1830, México sospechó que su vecino estaba detrás de los independentistas de Texas; en 1847, al confirmarse esta apreciación, estalló la guerra, que le costó a México los dos millones de kilómetros que conforman los actuales estados de Texas, Nuevo México, Arizona y California. El miedo mexicano, entonces, se centra en la ambición expansionista e imperial de Estados Unidos (Benítez, 2006: 141).

Por su parte, Estados Unidos desconfía de México, sus instituciones y gobierno. Criticando especialmente la corrupción, ineficacia y debilidad estatal. Empero, otro aspecto que hace parte de la relación de vecindad es el pragmatismo; dada la interdependencia asimétrica y la variedad de temas compartidos en la agenda de estos dos países que tienen más de dos mil millas de frontera común, aún en medio de los conflictos los gobiernos siempre han mantenido negociaciones bajo la mesa y en muchas ocasiones simplemente han optado por ignorar las ofensas mutuas en pro de lograr acuerdos en temas claves, tales como el comercio, la migración, o la misma agenda de seguridad.

La posición de México en la relación con Estados Unidos es paradójica. Por un lado, hay una gran dependencia respecto al país del norte. Históricamente ha sido su mayor socio comercial, por ejemplo, en octubre de 2010 se estimaba que un 79,75% de las exportaciones de bienes no petroleros tenían como destino Estados Unidos (INEGI, 2010); asimismo, por su posición geográfica, México inevitablemente ha estado ligado a la agenda de intereses y problemáticas geoestratégicas estadounidenses. Por otra parte, una de las características principales

de la política exterior mexicana ha sido el nacionalismo, que sumado a la histórica desconfianza explica en buena medida el hecho de que Estados Unidos se haya convertido en una especie de *alter ego* en la perspectiva de la identidad estatal de México. Los gobiernos después de la Revolución Mexicana han definido “la defensa de la soberanía como una prioridad de la seguridad nacional” (Benítez, 2005: 126) y hasta la década del ochenta la política exterior y las acciones internacionales estuvieron determinadas por el principio defensivo de la no intervención. Benítez (2005) y Chabat (2009) señalan que el nacionalismo y el argumento de la defensa de la soberanía fueron herramientas políticas funcionales al mantenimiento del régimen del PRI, “la retórica de la no intervención era bastante conveniente para un régimen que no quería ser criticado desde el exterior” (Chabat, 2009: 2). En general, la condición de vecindad con Estados Unidos ha condicionado y limitado los intereses y el accionar de los gobiernos mexicanos.

4.1. DROGAS ILÍCITAS Y PROHIBICIONISMO EN MÉXICO

México ha sido productor de marihuana y heroína. Desde finales del siglo XIX existió una cultura de cultivo y consumo de amapola y heroína en el norte del estado de Sinaloa. En el siglo XIX y comienzos del siglo XX era común el uso de drogas como marihuana, opiáceos, y cocaína; “la adicción era vista como un problema de salud pública y no como un tema criminal” (Astorga, 2004: 86). Con el inicio de la campaña de prohibición de Estados Unidos y sus esfuerzos por internacionalizar esta visión en materia de control de drogas, México se vio afectado por la presión para adoptar medidas similares contra la producción del opio y sus derivados. Sin embargo, luego de la Revolución, el gobierno de México estaba más interesado en la supervivencia en el poder que en aplicar medidas de control, por lo que la frontera con Estados Unidos se convirtió en el escenario ideal para el comercio de drogas, específicamente en los territorios de Ensenada, Mexicali, y Tijuana en Baja California. “La prohibición convirtió el tráfico de opio en tan buen negocio que el mismo gobernador, Estaban Cantú (1916-1920), decidió tomar control de éste” (*Ibíd.*: 86).

En medio de las presiones, el cultivo y comercialización de marihuana en México fue prohibido en 1920, y el de opio en 1926. Todo ello bajo el argumento del peligro de la “degeneración racial”, aunque en el país el consumo de estas sustancias no era extendido. A pesar de sus limitaciones, para comienzos del siglo XX los programas antidrogas mexicanos constituyeron el mayor sistema de control de drogas en todo el hemisferio, después del de Estados Unidos. Toro (1995) argumenta que si bien para México el consumo de drogas no

era un problema social relevante, y menos aún un problema para la seguridad nacional, la motivación para restringir las drogas en su territorio era reducir la posibilidad que agentes de Estados Unidos aplicasen la ley en territorio mexicano y sus consecuencias (*Ibíd.*: 6). Aún así, desde la década del treinta, agentes de Estados Unidos han llevado a cabo misiones secretas en México para investigar sobre la producción o tráfico o para aplicar las leyes antidrogas. En lo que respecta a la frontera norte, la verdadera preocupación de México era el tráfico de armas proveniente de Estados Unidos (Toro, 1995; Astorga, 2004).

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, hubo un elevado crecimiento en la producción de heroína y marihuana. El cultivo se concentró en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango, los cuales a partir de la década del setenta empezarían a ser conocidos como el “triángulo crítico”. Frente a ello, las autoridades mexicanas pusieron en marcha diversas medidas: en materia institucional, la responsabilidad del control de drogas paso de manos de las instituciones de salud a la Procuraduría General de la República (PGR), y fue creada la Dirección Federal de Seguridad (DFS) como la primera agencia federal encargada de vigilar la aplicación de la prohibición. Por otra parte, en 1948, la zona del triángulo crítico fue escenario del desarrollo la “Gran Campaña”, que fue la primera campaña de erradicación manual de cultivos ilícitos. Los militares destruyeron 680 campos de amapola en 1.500 km² (Toro, 1995). Progresivamente, las labores de erradicación se extendieron a los estados de Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Sonora y Yucatán. Tanto el cultivo como la campaña de erradicación se hicieron nacionales. Ruiz-Cabañas (1993) define esta campaña como un “tibio” esfuerzo por controlar el cultivo de drogas. Dado que la oferta principal de heroína provenía de Turquía la campaña fue interrumpida.

Hacia finales de la década del sesenta, tras la interrupción de la ruta de heroína que venía de Turquía mediante el bloqueo de la conexión francesa, México reapareció como el mayor centro de producción y tráfico de heroína; a ello se sumó al aumento en el consumo de marihuana en Estados Unidos, de modo tal que México se transformo en el mayor productor de estas drogas. Para presionar por una mayor colaboración por parte de las autoridades mexicanas en la “guerra contra las drogas”, anunciada por el presidente de Estados Unidos Richard Nixon, entre el 21 de septiembre y el 10 de octubre de 1969 las autoridades estadounidenses llevaron a cabo la Operación Intercepción I en la zona de frontera. Esta operación consistió en la revisión minuciosa de todos los viajeros provenientes de México, lo que creó grandes congestionamientos en las aduanas y

desalentó el tránsito fronterizo. Pero más que ello, fue una señal clara de la importancia que el tema del narcotráfico había adquirido en la agenda bilateral y una alarma para las autoridades mexicanas para la puesta en marcha de medidas más agresivas contra las drogas ilícitas, dado el riesgo que Estados Unidos pudiera emprender medidas que atentaran contra su soberanía. Este episodio marcó un punto de ruptura respecto a la política sobre las drogas en la relación entre los dos países (Craig, 1981; Astorga, 1998).

A partir del verano de 1969 inició la Campaña Permanente en contra de las drogas ilícitas, que consistió en programas de erradicación de cultivos y confiscaciones en la frontera (Craig, 1981; Ruiz-Cabañas, 1993). Se abrió así un período de cooperación entre México y Estados Unidos en la materia. Según cifras de Ruiz-Cabañas (1993), en la operación el gobierno mexicano gastó 35 millones de dólares, enviando 2500 soldados, 250 agentes de la Policía Federal y fuerzas adicionales del Ejército, la Armada, de la Policía Estatal y Municipal. La oferta de marihuana y de opio proveniente de México se había reducido en 1981 a 4% en el caso de la primera, y en 1980 a un 25% en el caso de la segunda. La iniciativa recibió elogios por parte del gobierno de Estados Unidos y en su momento fue vista como un modelo de la tecnología, el entrenamiento policial y la cooperación bilateral. A propósito de este último aspecto, el gobierno mexicano formalizó la presencia de agentes de policía de Estados Unidos involucrados en labores de inteligencia, alrededor de 53 agentes fueron autorizados para supervisar la implementación del programa y ofrecer asistencia en la identificación de campos.

Los mayores esfuerzos antidrogas en las áreas de erradicación e interdicción tuvieron el efecto de “cartelizar” el mercado, en el sentido en que sacaron a los traficantes más pequeños del negocio, beneficiando a los más poderosos y organizados. “Por lo tanto, aquellos capaces de resistir incrementaron la protección reorganizando el negocio, dependiendo principalmente de sus ventajas comparativas, comprando protección y escalando el uso de la violencia” (Toro, 1995: 17). Los traficantes mexicanos se mantuvieron y, para 1983 y 1984, los niveles de producción y tráfico se habían recuperado. Como una estrategia contra la campaña de erradicación los cultivos se dispersaron en campos más pequeños y, adicionalmente, la emergencia del tráfico de cocaína, debido a la interrupción de las rutas del Caribe hacia el estado de Florida en Estados Unidos, se presentó como un nuevo factor en el contexto del mercado de las drogas ilícitas mexicano.

El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) fortaleció la participación militar en los programas de erradicación de drogas, en detrimento de la policía, en la cual se desconfiaba como agencia

de control antidrogas. Sin embargo, para mediados de los ochenta, México se había convertido en el principal proveedor de heroína, marihuana y en la principal zona de tránsito del 30% de la cocaína consumida en Estados Unidos. A la cruda realidad de las cifras y la presión de Estados Unidos por mayores resultados, se sumó el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, por parte de narcotraficantes y con la participación de miembros de la policía mexicana. A partir de este hecho, la luna de miel que caracterizó el período de la Operación Cóndor dio lugar al conflicto en la relación bilateral y a una crisis de desconfianza (Freeman y Sierra, 2005). “El caso de Camarena fue un catalizador para evidenciar la consabida corrupción de los organismos policiales de México, y la relación de la clase política del país con los traficantes de drogas” (Astorga, 1998: 8).

Como retaliación por parte de Estados Unidos fue lanzada la Operación intercepción II: en febrero de 1985 la frontera fue cerrada por una semana bajo presión de la DEA. Mientras en Estados Unidos había una crítica generalizada a la corrupción en México, al otro lado de la frontera la polémica era por la presencia de agentes de la DEA en suelo mexicano y la violación a la soberanía que ello representaba; de hecho, 60 mil personas salieron a protestar, en mayo de 1986, por las calles de Ciudad de México por este hecho. Para Toro (1995) lo más importante de esta operación es que marcó un punto de cambio en términos de la comprensión de México sobre la nueva política de Estados Unidos sobre las drogas, la cual incluía la extensión extraterritorial de la jurisdicción de la ley de Estados Unidos y las consecuencias que ello implicaba para México.

Una pauta recurrente desde el inicio de la prohibición, y que se extiende en los años observados hasta ahora, es que a las advertencias de Washington sobre el aumento en la producción y tráfico de drogas las autoridades mexicanas responden con medidas jurídicas, institucionales o de aplicación de la ley (Serrano, 2008). México es uno de los países de América Latina con mayor historia de cultivo y tráfico de drogas ilícitas, y a la vez ha sido el que de manera más juiciosa ha aplicado las medidas prohibicionistas impulsadas por las autoridades de Estados Unidos. Esto último debido al interés de mantener buenas relaciones con Estados Unidos, evitar la intervención de agentes de este país en la aplicación de la ley en tierra mexicana y lo que ello implica para la política de autonomía aislacionista, y para controlar la propia dinámica del mercado de las drogas ilícitas en la arena doméstica. No obstante, la aplicación del prohibicionismo nunca fue fácil y el Estado mexicano se ha mostrado vulnerable para lograr el control en la aplicación de las

leyes antidrogas, empero al menos hasta finales de los ochenta, éste logró formular una amenaza creíble de aplicación de la ley hacia las agrupaciones de tráfico de drogas.

4.2. POLÍTICA Y NARCOTRÁFICO

Las características de la industria del narcotráfico en México no dependen solamente del mercado de Estados Unidos y de la dinámica que en los circuitos de producción y tráfico internacional genera la aplicación de medidas prohibicionistas; las condiciones internas de México, y en particular su relación con el poder político (Marqués-Pereira, 1996; Astorga, 1998 y 2004; Serrano, 2008; Snyder y Durán-Martínez, 2009) han tenido una fuerte incidencia en la evolución del negocio. Desde la prohibición los vínculos entre el mercado ilícito con la clase política, funcionarios públicos, y miembros de la policía se fueron fortaleciendo progresivamente; el monopolio político del PRI y el control centralizado de la aplicación de las leyes antidrogas por parte de la Procuraduría General de la República (PGR), a pesar del carácter federal del sistema político, facilitó el desarrollo de dichos nexos. No obstante, a diferencia del caso colombiano, los narcotraficantes no confrontaron al Estado, de hecho, hubo una relación estructural de subordinación de los narcotraficantes al poder político, las autoridades oficiales lograron regular el mercado de forma tal que las agrupaciones del narcotráfico no lograron consolidarse como poder autónomo.

Inicialmente, los vínculos entre el mundo político y el mercado ilícito de las drogas fueron propios del poder local, gradualmente este patrón se fue extendiendo al ámbito federal. Desde la década del veinte hasta 1947, los gobernadores de los estados norteros donde estaban ubicados los cultivos ilícitos tuvieron un rol importante, e incluso, directo en control del tráfico de drogas. A partir de 1947, cuando la responsabilidad en materia de lucha contra las drogas queda en manos de la PGR, a través de la Policía Federal Judicial (PFJ) y de la DFS las acusaciones sobre vínculos con el narcotráfico recayeron sobre los miembros de estos organismos, los gobernadores quedaron libres de la presión política debido a los temas de drogas. Según Astorga (1998) de este modo se creó una estructura de mediación entre los narcotraficantes y el poder político, los cuales antes tenían línea directa. A su vez, los militares y policías asumieron el rol de evitar que el narcotráfico se convirtiera en un poder autónomo y controlar que los niveles de violencia se mantuvieran dentro de ciertos límites socialmente tolerados.

Las actividades del narcotráfico no fueron tan sólo toleradas, sino reguladas y protegidas por las autoridades:

[...] el problema era simple y sin solución aparente: la prohibición impuesta por el lado estadounidense resultó extraordinariamente lucrativa del lado mexicano. Aunque las autoridades mexicanas hicieron suya la prohibición, su acatamiento se topó con serias dificultades. No sólo no había obstáculos que frenaban y entorpecían el cumplimiento de la norma, sino que el Estado quedó arrinconado y sin mucho margen de maniobra [...]. La presencia de un acuerdo tácito entre autoridades estatales y organizaciones criminales proveyó una fórmula que permitió al Estado mexicano asegurar sus objetivos, y contener a la vez el poder del narcotráfico (Serrano, 2008: 255).

De este modo, se desarrolló un sistema de extorsión patrocinada por el Estado (*state-sponsored protection rackets*)⁷ o “de regulación estatal del mercado criminal” (Serrano, 2008). La responsabilidad de las autoridades era garantizar la organización eficiente y pacífica del mercado y a cambio recibían el pago de una especie de impuesto por parte del grupo criminal. Esta dinámica permitió la contención del poder del narcotráfico, garantizando su subordinación.

Los cambios en el mercado de drogas ilícitas, reformas en la estructura institucional de las agencias antidrogas mexicanas, y el progresivo declive de la hegemonía política del PRI socavaron el modelo regulador. La recuperación en el mercado de la marihuana y heroína mexicana exportada a Estados Unidos y la apertura de México como ruta de tránsito de cocaína, en conjunción con una mayor movilidad y capacidad de adaptación de las agrupaciones criminales y el establecimiento de contactos con los carteles de drogas colombianos, llevaron a una reorganización de la industria de las drogas y al desgaste de las viejas prácticas de regulación y control; “para principios de los ochenta, no sólo el control, sino también la gestión y administración centralizada de este mercado se volvió una faena imposible” (Serrano, 2008: 268).

Por otra parte, desde 1989 con la victoria del candidato del Partido de Acción Nacional (PAN) en la gobernación de Baja California,

7 Los “*state-sponsored protection rackets*” son instituciones informales a través de las cuales los oficiales públicos se abstienen de aplicar la ley o, alternativamente, aplicarla selectivamente contra rivales de la organización criminal, a cambio de recibir parte de las ganancias generadas por la organización. El rol central jugado por los funcionarios estatales diferencia la extorsión (*protection rackets*) patrocinados por el estado de las privadas. Además de compartir las ganancias, a las organizaciones que hacen parte del *state-sponsored protection rackets* les puede ser exigido proveer información sobre los rivales y seguir ciertas expectativas de conducta, por ejemplo, abstenerse de ejercer violencia en situaciones donde el mantenimiento del orden y la paz es de interés de los oficiales del estado o controlar a los delincuentes comunes y consumidores de drogas” (Snyder y Durán-Martínez, 2009: 255).

las unidades subnacionales se vieron ganadas por miembros de los partidos de oposición. De manera concomitante, a partir de mitad de los ochenta se dio lugar a una serie de reformas en la PGR: creación y modificación de agencias, reubicación de funcionarios, y cierre de unidades enteras por cuenta de escándalos de corrupción. La transformación del régimen político en la institucionalidad dedicada al control de drogas debilitó la estabilidad espacial y temporal para un esquema de protección por parte del Estado, a la vez que socavó la capacidad para ofrecer una amenaza creíble de aplicación de la ley contra las organizaciones ilegales. Toda la organización existente colapsó, desde los noventa se asistió a la consolidación del poder de los carteles mexicanos, el sustantivo incremento en los niveles de violencia, y la privatización en la regulación de la industria y los esquemas de protección con la emergencia y consolidación de agrupaciones paramilitares, tales como “los zetas”.

4.3. DEL AISLAMIENTO A LA COOPERACIÓN

El seguimiento de las medidas prohibicionistas promovidas por Estados Unidos desde comienzos del siglo XX por parte de las autoridades mexicanas, contrasta con su constante crítica a éstas en escenarios internacionales y su negativa a recibir gran cantidad de ayuda, entrenamiento, o equipo de parte de Estados Unidos hasta comienzos del siglo XXI (Toro, 1995; Benítez, 2009). Dicha posición se explica, en buena medida, por el interés de las autoridades mexicanas por mantener cierta independencia de Estados Unidos sobre la política de control de drogas en territorio mexicano. A su vez, históricamente las autoridades de Estados Unidos han tenido poca fe en el control mexicano de drogas, y en momentos han recurrido a la coerción para forzar la colaboración por parte de su vecino (las operaciones Intercepción I y II son buen ejemplo de ello). No obstante, otras veces han asumido una posición pragmática, optando por pasar por alto la falta de aplicación de medidas antidrogas por parte de las autoridades mexicanas o sus vínculos con el narcotráfico y otorgando prioridad a la consolidación de la relación bilateral en otras temáticas.

A partir de la matriz analítica propuesta, en el caso de México desde 1986 se identifican tres etapas: una de aislamiento desde 1986 hasta comienzos de la década de los noventa, caracterizada por la desconfianza mutua y el interés del gobierno México en desarrollar medidas de control de drogas, no debido a la real identificación de éstas como una amenaza a la seguridad nacional, aunque retóricamente se definió así siguiendo el discurso de Washington sobre el tema, sino con el objetivo de contener la aplicación de la ley por parte de las agencias estadounidenses dentro del territorio mexicano. En este sentido,

“una constante de la política exterior mexicana ha sido la protección contra las presiones externas de Estados Unidos y su intervención en la política interna, ello también ha sido parte de la política central de la seguridad de México” (Toro, 1993:403). La segunda es una etapa de transición, que se enmarca en la institucionalización de la relación bilateral sobre el comercio, a través de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y la cooperación para la política antidrogas, en el área de capacitación y entrenamiento; así como en la agudización de la crisis del modelo regulador del Estado sobre el mercado de las drogas, el aumento de la violencia, el fortalecimiento del crimen organizado, y su identificación como una amenaza a la seguridad nacional mexicana. Finalmente, la tercera etapa durante la primera década del siglo XXI, es una de cooperación, donde temas como el crimen organizado y el terrorismo llevan al interés por una acción conjunta; mientras que, como lo señalan Benítez y Rodríguez (2008) el comercio, la migración y la seguridad constituyen una densidad temática que da lugar a la construcción de relaciones de confianza y al desarrollo de acuerdos más complejos.

El señalamiento de las drogas ilícitas como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos por parte del presidente Reagan en 1986, coincidió con una de las crisis más profundas en la relación con México. Debido al asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA, en 1985 por parte de narcotraficantes y policías mexicanos, las autoridades estadounidenses pusieron en marcha la Operación Intercepción II con el objetivo de presionar a México en la implementación de medidas más fuertes contra el tráfico de drogas; entre tanto, sectores de la sociedad mexicana protestaron contra estas acciones, considerándolas una violación a la soberanía nacional. La respuesta del gobierno del presidente Miguel de la Madrid fue declarar a las drogas ilícitas una amenaza a la seguridad nacional en 1987. Los programas antidrogas fueron fortalecidos entre 1987 y 1988, especialmente en el componente de interdicción y la Dirección Federal de Seguridad (DFS) fue desmantelada. Siguiendo el patrón de defensa de cierta autonomía respecto a Estados Unidos, aún cuando las autoridades de este país propusieron el desarrollo de iniciativas conjuntas contra las drogas, tales como la creación de una patrulla binacional para el control de la frontera o el envío de oficiales estadounidenses para mejorar los programas de interdicción, control aéreo y captura de traficantes, las autoridades mexicanas se negaron a participar de ello (Toro, 1995: 32).

El presidente Salinas de Gortari (1988-1994) definió el problema en los mismos términos de seguridad que su antecesor, “el problema no adquirió tintes espectaculares, pero según la coyuntura norteamericana apareció y desapareció del debate nacional” (Piñeyro, 1995:

148). La política antidrogas se enfocó a inmovilizar a los jefes de las grandes organizaciones de narcotraficantes, por ejemplo Miguel Ángel Félix Gallardo de Jalisco, y la interdicción de cocaína. Para ello, hubo un significativo aumento en los recursos destinados al tema, mientras que en 1987 los programas contra las drogas contaban con un presupuesto de 20 millones de dólares en 1989 éste fue de 60 millones de dólares. Para mejorar la capacidad de interdicción fueron firmados acuerdos con Guatemala, El Salvador, Colombia y Venezuela. Asimismo, hubo un intento por depurar y reestructurar la PGR, en 1988 se formó el centro de Planificación para el Control de Drogas (CENDRO) y en 1992 el Instituto Nacional para Combatir las Drogas (INCD), el cual pocos años después tuvo que ser desmantelado al conocerse de los nexos de su director, Jesús Gutiérrez Rebollo, con el Cartel de Juárez, y fue reemplazado por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS).

La relación bilateral del período de 1986 a comienzos de la década del noventa en torno a las drogas ilícitas es de aislamiento. Luego de que Reagan declarara la “guerra contra las drogas”, las autoridades mexicanas fortalecieron los programas y medidas en el área. La militarización de la política antidrogas mexicana, animada por parte de Estados Unidos, fue un aspecto notorio. Desde el inicio de la “campaña permanente” el ejército participó en labores de erradicación de cultivos ilícitos, y progresivamente se fue involucrando en operaciones de interdicción y aplicación de la ley; Salinas de Gortari fue el primer presidente que directamente incluyó las fuerzas armadas en instancias de toma de decisiones relacionadas con los operativos antidrogas⁸. A la vez, para mantener cierta esfera de independencia respecto a Estados Unidos, las autoridades mexicanas rechazaron las ofertas de cooperación militar y asesoría y no permitió el desarrollo de acciones por parte oficiales estadounidenses en territorio nacional, incluso “entre 1993 y 1995 México financió totalmente solo sus operativos antidrogas, rechazando toda ayuda proveniente de su vecino del norte” (Freeman y Sierra, 2005: 346). “El equipo aéreo y de comunicación, así como el armamento individual es adquirido mediante compras y no con base a préstamos o donaciones gubernamentales norteamericanas, o bien es abastecido por la modesta industria militar de México” (Piñeyro, 1995: 152).

A diferencia de las relaciones de Estados Unidos con los países de la Región Andina, en la agenda de los dos países el tema del narcotráfico no fue prioritario y estuvo supeditado a los intereses comerciales. En efecto, Levy (2009) señala que la política exterior mexicana

8 Sobre este punto ver Freeman y Sierra (2005).

desde el sexenio de De la Madrid se caracterizó por su orientación economicista, esta tendencia se profundizó con la llegada de Clinton a la Casablanca y su énfasis en la promoción del libre comercio y la democracia. Entre 1989 y 1990, México y Estados Unidos adelantaron negociaciones para el establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual entró en vigor en 1994. “Desde aquel momento, ambos pasaron del paradigma de la desconfianza, de vecinos incomprensibles y lejanos, a la búsqueda de entendimientos” (Benítez, 2006: 142). En los años que siguieron la relación bilateral se fue institucionalización también en otras áreas, como la seguridad.

De manera paralela a la promoción de la apertura comercial de México, la política antidrogas siguió apuntando a la restricción en el tránsito de sustancias específicas (Andreas, 1995; Freeman y Serra, 2004; Benítez, 2009). En el marco del mayor acercamiento bilateral generado a partir del TLCAN, hubo también un avance en la colaboración en torno al tema de las drogas, a partir del componente de entrenamiento y capacitación. En octubre de 1995, el secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry, realizó una visita a México, durante la cual el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se comprometió a aceptar la asistencia antidrogas de Estados Unidos. En 1996 el Pentágono proveyó capacitación y equipo para los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE). Según datos de Freeman y Sierra (2005) mientras que 1.488 oficiales fueron enviados para capacitación a unidades militares de Estados Unidos entre 1981 y 1995, más de mil oficiales fueron enviados entre 1997 y 1998. Desde 1996 hubo un incremento significativo en los recursos de ayuda de Estados Unidos a través del Programa de Educación y Capacitación Militar, de forma tal que para 1999 México se había convertido en el mayor receptor de ayuda en América Latina en esta área. La CIA dio entrenamiento, equipos y apoyo operativo para la creación de una unidad especial de inteligencia denominada Centro de Investigación Antinarcoóticos.

El acercamiento no estuvo exento de conflictos: en 1999, la devolución de 72 helicópteros OH-1H que habían sido donados por Estados Unidos, por parte de las Fuerzas Armadas mexicanas, debido a que eran equipos de la época de la Guerra de Vietnam y no volaban lo suficientemente alto como para detectar los cultivos ilícitos, llevó a tensión en las relaciones entre las instituciones militares de los dos países. Durante este período, el Congreso estadounidense también amenazó con el retiro de la certificación a México como aliado contra las drogas, de cara al crecimiento del narcotráfico, los escándalos de corrupción, y para presionar por la aplicación de medidas antidrogas más agresivas. Cabe señalar que México ha sido un fuerte crítico de este mecanismo, llegando incluso a sugerir que una herramienta si-

milar debería ser aplicada hacia Estados Unidos. Una de las metas de política exterior del gobierno de Fox fue la eliminación de la certificación (Velásquez, 2008: 83), aunque el mecanismo no fue suprimido, tuvo ciertos cambios en el año de 2002⁹. La perspectiva crítica de México respecto a la política de control de drogas llegó, también, a escenarios internacionales: en 1998 en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS, por su sigla en inglés), México lideró un grupo de países que formularon la necesidad de reformular el enfoque prohibicionista y el dar fin a la dicotomía entre los países tradicionalmente productores y países consumidores para dar lugar al principio de “responsabilidad compartida” (Jelsma, 2003). Esto trajo consigo tensiones y reproches por parte de sectores de la sociedad y el *establishment* político estadounidense, en el momento en que el Partido Republicano contaba con el control del Congreso.

4.4 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD E INICIATIVA MÉRIDA (IM)

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 marcaron un punto de cambio en la relación bilateral al securitizar la agenda común (Benítez, 2009; Chabat, 2009). En la visión de seguridad de los Estados Unidos, el reconocimiento de la existencia de la “vulnerabilidad omnipresente” (Benítez y Rodríguez, 2006) representada por la amenaza terrorista llevó a un rediseño institucional y al incremento del control fronterizo. Respecto a esto último, hay una revalorización de la frontera: “aplicando un concepto de esta que va más allá de los límites con México y Canadá, trasladándose poco a poco al sur de México y, en el caso de Canadá, básicamente a las fronteras aéreas y navales” (*Ibíd.*: 18). No obstante, a partir del concepto de *homeland security* se excluye a los vecinos y se habla del reforzamiento de las fronteras norte y sur. Frente a la “guerra contra el terrorismo” declarada por Washington hubo diferentes posiciones en la sociedad mexicana, aunque se convirtió en un tema clave en la relación de los dos países, buena parte de la opinión pública y de sectores políticos mexicanos se opusieron a respaldarla, al considerar que no era un problema para México y que al involucrarse se exponía a ser blanco de ataques; “hay por lo tanto,

9 La Ley de Operaciones Exteriores, Financiamiento a la Exportación y Programas de Apropiación Relacionados del año 2002 presentó un cambio de criterio y el peso de prueba al establecer que se parte de la premisa que los países están cooperando con la guerra contra las drogas, y que se deben presentar pruebas de lo contrario para la aplicación de sanciones.

una diferencia notable entre el gobierno mexicano, que impulsa una relación de cooperación con Estados Unidos, y la opinión pública, que rechaza esta postura y acusa a los políticos de entreguismo” (Benítez, 2006:146).

La cooperación en materia de seguridad en Norteamérica se institucionalizó mediante los acuerdos de Fronteras Inteligentes (*smart border*) de 2002 y la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN) en 2005. El Plan de Acción para la Cooperación sobre la Seguridad Fronteriza de 2002 tiene como objetivo la creación de una “frontera inteligente” y la modernización de la infraestructura para un efectivo control en los flujos de personas y mercancías. Entre tanto, mediante el ASPAN los gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá se comprometieron a cerrar las fronteras al terrorismo, al crimen organizado, al tráfico de personas, y al narcotráfico, así como a compartir información de inteligencia. Además de Norteamérica, debido a los flujos demográficos y comerciales, la región del Caribe ha sido otra zona donde se han implementado con rigor las medidas contra el terrorismo.

Mientras que para las autoridades de Estados Unidos el terrorismo ha sido la amenaza principal para su seguridad nacional, desde la visión mexicana lo es el crimen organizado (Benítez, 2006 y 2009; Benítez y Rodríguez, 2008, Serrano, 2008) siendo el narcotráfico su versión más acabada. Desde comienzos de la primera década del siglo XXI se ha asistido a la creciente espiral de violencia por cuenta de los carteles del narcotráfico, la cual se ha agudizado desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón en 2006¹⁰. La captura de los líderes de los carteles del narcotráfico por parte de las autoridades ha llevado a la alteración del equilibrio de poder entre los carteles, desatando disputas entre éstos para hacerse del control de las plazas (ciudades donde se almacena la cocaína) y corredores de tráfico. Por ejemplo, Freeman (2008) señala que tras el arresto de Osiel Cárdenas, cabeza del Cartel del Golfo, en el año de 2003, se desató una guerra entre los zetas para mantener el poder de dicho Cartel y los sicarios del Cartel de Sinaloa. Asimismo, también se lucha por la distribución callejera, ya que buscan crear mercados locales de consumidores en las ciudades (Benítez, 2009). Frente a este panorama, la respuesta del gobierno mexicano ha sido intensificar la militarización de la política antidrogas y fortalecer la cooperación con Estados Unidos.

La posición de autonomía aislacionista propia de la política exterior mexicana durante la mayor parte del siglo XX cambió hacia

10 Según la Comisión de Seguridad Pública en 2008 hubo 2.700 muertes relacionadas con el narcotráfico, 2.100 en 2006 y 1.600 en 2005.

una relación más estrecha y de colaboración abierta con Washington (Chabat, 2009: 2). La densidad temática y la institucionalización de la relación bilateral en áreas como el comercio y la seguridad han llevado a la construcción de confianza mutua y el establecimiento de un marco cooperativo; aún cuando persisten fuentes de conflicto, la migración por ejemplo, y serias problemáticas por resolver. En este sentido, cabe señalar que para el gobierno mexicano el tráfico de drogas impulsado por la demanda de consumidores estadounidenses no es la única fuente del problema, sino que otra área igualmente compleja en lo que respecta al crimen organizado es el tráfico de armas proveniente de Estados Unidos. México y Estados Unidos se encuentran en una relación de interdependencia respecto a la seguridad nacional y regional, pero pocas veces Estados Unidos se identifica a sí mismo como una fuente de problemas para su vecino sureño.

Así, tras una reunión entre los gobiernos de México y Estados Unidos en la ciudad de Mérida (Yucatán) donde fue discutido un plan bilateral para combatir la inseguridad regional asociada con el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada; en diciembre de 2007 fue anunciada la Iniciativa Mérida, que se plantea como un programa de cooperación para complementar los esfuerzos de México contra la delincuencia organizada transnacional. Sus metas principales son: consolidar a las instituciones de seguridad y justicia en la región, y disminuir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales. Si bien el epicentro del programa está en México, el programa tiene un alcance regional que integra a Centroamérica, República Dominicana y Haití. Respecto a la relación bilateral, la IM está inserta en un proceso más amplio de construcción de agenda mutua y mayor densidad temática en la cooperación entre México y Estados Unidos, desde la firma del Tratado de Libre Comercio en América Latina (TLCAN) en 1994 hasta el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005.

Según Bailey (2009) tres son los elementos claves en la IM: el combate a las organizaciones de narcotraficantes, la seguridad a lo largo de la frontera y la construcción de instituciones (*institution-building*). A través de la IM, Estados Unidos busca apoyar la lucha emprendida por los gobiernos de México y Centroamérica en contra del crimen organizado. Cabe señalar que la IM está en estrecha vinculación con la *Nation Southwest Antinarcotics Strategy*, puesta en marcha por el gobierno estadounidense desde 2007, y que está enfocada hacia la acción de las instituciones federales para poner freno al tráfico de drogas proveniente de la frontera con México. De este modo, la estrategia de Estados Unidos para impedir que las drogas ilícitas traspasen a su territorio se desenvuelve en dos escenarios (doméstico y regional).

En términos presupuestales, la Iniciativa comprendía originalmente un presupuesto de 1,400 millones de dólares para los años 2008, 2009 y 2010. Los recursos provienen de los siguientes programas: el *International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)* del Departamento de Estado, el *Foreign Military Financing (FMF)* del Departamento de Defensa y el *Economic Supot Fund (ESF)* de la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos (USAID, por su sigla en inglés). Como se puede ver en el Cuadro 2, el total de los recursos destinados a la IM entre 2008 y 2010 suma un total de 1,5 millones de dólares. De éstos han sido destinados a México 1, 235 millones de dólares, un poco más del 82%. A los 205 millones de dólares correspondientes a 2010, es necesario sumar 83 millones destinados a Centroamérica partir de la Iniciativa Regional de Seguridad y 37 millones de dólares de la, también nueva, Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe.

Cuadro 2
Financiamiento IM, 2008-2010 (en millones de dólares)

País / Región	2008	2009	2010
México	400	300 + 420*	115
Centro América, República Dominicana y Haití	65	110	90
Total	465	830	205

Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Congressional Research Service.

* En junio de 2009, el Congreso aprobó una apropiación presupuestal complementaria dirigida a México.

Los recursos de la IM han sido destinados a la transferencia de equipos y capacitación, es decir, todo el programa de cooperación ha sido “en especies” y no se han hecho transferencias de dinero. Para el caso de México, las medidas implementadas se clasifican en cuatro grupos: 1) combate al terrorismo, el narcotráfico y seguridad fronteriza; 2) seguridad pública y estado de derecho; 3) fortalecimiento de instituciones y procuración de justicia; y 4) apoyo a los programas.

Los recursos han estado condicionados al cumplimiento de condiciones en materia de derechos humanos, cada año el gobierno debe remitir un informe sobre este tema. Asimismo, se han presentado retrasos en la transferencia del apoyo por tres razones básicas (Rodríguez Luna, 2010: 62 y 63): denuncias por violaciones a derechos humanos por parte de las fuerzas armadas mexicanas; procedimientos administrativos; y finalmente, falta de capacidad institucional por parte de ambos países, lo cual va desde la armonización de procedimientos administrativos hasta la falta de personal.

Si bien en el discurso del gobierno mexicano las drogas ilícitas son una amenaza que se expresa en el crimen organizado, y en el mayor consumo de éstas por parte de los mexicanos, la revisión de los programas y los destinos de los recursos de la IM devela que la estrategia planteada está dirigida al combate del crimen organizado y el fortalecimiento del Estado. Es decir, en la estructura de la securitización, la defensa de los jóvenes y niños del peligro del consumo de drogas es empleado para determinar que las drogas ilícitas son una amenaza para la seguridad y que, por ello, deben tomarse medidas extraordinarias. Sin embargo, en la práctica, la estrategia desarrollada deja de lado el problema de las adicciones, para centrarse en la seguridad, buscando principalmente controlar el fenómeno para que deje de ser una amenaza a la seguridad nacional y se circunscriba a la seguridad pública

CONCLUSIONES

La estrategia contra las drogas de Estados Unidos está orientada a la eliminación de la oferta, por lo que el tema de las drogas ilícitas hace parte de la política exterior de Washington hacia los países productores y de tránsito. Las drogas ilícitas convirtieron en una institución dentro de la relación interestatal (en este caso la de Estados Unidos con Colombia y México) que se expresa a partir de determinadas prácticas con base en los intereses de cada Estado y la visión mutua de los actores y que configuran relaciones de cooperación o conflicto.

En el caso de Colombia, su política exterior se ha caracterizado por una mirada de Estados Unidos como país aliado. En torno a la doctrina de *"respeice polum"* se generó una relación de subordinación consentida (Tokatlián, 2000), lo cual tuvo como correlato la visión de Colombia como país confiable y aliado por parte de Estados Unidos. En lo referido a las drogas ilícitas, en general, Colombia ha acogido el régimen prohibicionista y las estrategias de reducción de la oferta señaladas desde Washington, aún a costa de los efectos que ello ha tenido en la arena doméstica. Tan sólo el período comprendido entre 1991 y 1993 constituye un cambio en el patrón anteriormente señalado, al constituir un escenario de cierta autonomía por parte de las autoridades colombianas para enfrentar el narcoterrorismo. La "narcotización" de la agenda común entre Colombia y Estados Unidos contrasta con el hecho que para sectores de la institucionalidad política colombiana el narcotráfico internacional como tal no constituye una amenaza a la seguridad nacional, sino que las drogas ilícitas se vinculan a la agenda de seguridad en la medida en que alimentan otras problemáticas, en particular, el fortalecimiento y permanencia de las guerrillas de las FARC y el ELN.

En contraste con Colombia, la relación bilateral de México con Estados Unidos históricamente ha sido de desconfianza mutua. En el marco del nacionalismo mexicano, la política exterior del país ha buscado lograr cierta autonomía e independencia respecto a su vecino del norte. Respecto a las drogas ilícitas, México es el país de América Latina con el régimen de control de drogas más antiguo, el cual se remonta a las primeras décadas del siglo XX. Éste no se dio debido a que la producción y tráfico de sustancias psicotrópicas fuesen consideradas una problemática social relevante, sino para evitar las consecuencias de la intervención de Estados Unidos para la aplicación del control de drogas en suelo mexicano (Toro, 1993 y 1995). La aplicación de medidas desde un enfoque prohibicionista se desarrolló de manera paralela a la configuración de un modelo de regulación del Estado sobre el mercado de las drogas ilícitas.

A partir de la década del ochenta, en medio de una agenda común cada vez más interdependiente, se ha desarrollado un proceso de institucionalización de la relación entre Estados Unidos y México, en un primer momento fue en el área comercial (TLCAN) y luego respecto a la seguridad. Dicho proceso dio lugar a un cambio en la trayectoria de desconfianza histórica, y a la emergencia de un marco cooperativo. Paralelamente, el modelo regulador del Estado mexicano sobre las drogas ilícitas colapsó, lo que llevó a la exacerbación de la competencia violenta entre carteles del narcotráfico y la consideración del crimen organizado como la mayor amenaza a la seguridad nacional de México y el fortalecimiento de la cooperación con Estados Unidos para hacer frente a dicha situación.

La respuesta de los gobiernos de Colombia y México a las demandas estadounidenses para *la implementación de medidas dirigidas a la eliminación de la producción y el tráfico de drogas ilícitas presentan un escenario variado, que oscila entre el conflicto y la cooperación*. El análisis de las políticas antidrogas puestas en marcha revela un panorama variado donde diversidad de intereses y preocupaciones están involucrados y que oscila entre el conflicto y la cooperación. Es por esto que se puede afirmar que las drogas ilícitas se han convertido en una institución dentro de la relación de Estados Unidos con Colombia y México, que refleja un conjunto de identidades e intereses por parte de estos países y ha dado lugar al desarrollo y rutinización de prácticas, las cuales a su vez, han moldeado la relación bilateral.

Esas diferencias evidencian que en América Latina no hay una guerra contra las drogas, sino que existen múltiples guerras cuyo objetivo es hacer frente a problemáticas que tienen como elemento fundamental la existencia de dicho mercado ilícito, pero que se manifiestan en diversos fenómenos, al entrelazarse con los contextos y condicio-

nes domésticas y particulares. Justamente, el análisis comparado evidencia la multiplicidad de intereses y problemáticas involucradas en la política antidrogas en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter 2005 "Crimen transnacional y globalización económica", en Mónica Serrano y Mats Berdal (Compiladores) *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- Aravena, Francisco y Jarrín, Osvaldo 2004 *Memorias seminario: Enfoques subregionales de la seguridad hemisférica* (Santiago: FLACSO).
- Astorga, Luis 1998 "Drug trafficking in México: A first general assessment" (s/d: UNESCO) Discussion Paper N° 36.
- Astorga, Luis 2004 "México: Drugs and Politics" en Vellinga, Menno (ed.) *The political economy of the drug industry* (Gainesville: The University Press of Florida).
- Axelrod, Robert y Keohane, Robert 1985 "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions" en *World Politics*, Vol. 38, No. 1, pp. 226-254.
- Bagley, Bruce 1988a "The New Hundred Years War? U.S. national security and the war on drugs in Latin America" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, N° 1: 161-182.
- Bagley, Bruce 1988b "U.S. Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, N° 2-3: 189-212.
- Bagley, Bruce 2000 "Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa" en *Colombia Internacional*, N° 49-50: 4-38.
- Bailey, John 2009 "Plan Colombia and the Mérida Initiative. Policy twins or distant cousins" en <pdba.georgetown.edu/Security/referencematerials/bailey.doc> acceso septiembre de 2010.
- Benítez, Raúl 2005 "La seguridad nacional de México después del 11-S" en Sandoval, Juan y Betancourt, Alberto (coords.) *La seguridad estatal después de la guerra en Irak* (México: Plaza y Valdés / Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte).
- Benítez, Raúl 2006 "México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 206: 140-155.
- Benítez, Raúl 2007 "La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México (ARI)" en *Boletín Real Instituto Elcano* (s/d).

- Benítez, Raúl 2009 “Seguridad nacional, gobernabilidad, y crimen organizado en México” en Mathieu, Hans y Arredondo, Paula (eds.) *Anuario 2009 de seguridad regional en América Latina y el Caribe* (Bogotá: FESCOL). En: <http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4972-001_g.pdf>.
- Benítez, Raúl y Rodríguez, Carlos 2006 “Seguridad y fronteras en Norteamérica” en *Frontera Norte*, Vol. 18, N° 35: 7-28.
- Benítez, Raúl y Rodríguez, Carlos 2008 “Inseguridad, instituciones, e integración sub-regional.” Los dilemas de la Iniciativa Mérida”, Ponencia presentada en la Conferencia Subregional de Seguridad *Los desafíos críticos a la seguridad y defensa en Mesoamérica* del Centro de Estudios Hemisféricos (CHDS). En: <<https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm4/document.php?CISOROOT=/chdspubs&CISOPTR=2831&REC=20>>.
- Benítez, Raúl; Celi, Pablo, y Diamint, Rut 2009 “Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica” en Mathieu, Hans y Arredondo, Paula (eds.) *Anuario 2009 de seguridad regional en América Latina y el Caribe* (Bogotá: FESCOL). En: <http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4972-001_g.pdf>.
- Bonilla, Adrián y Pérez, Alexei 2006 “Estados Unidos y la región Andina: Distancia y diversidad”, en Nueva Sociedad, N° 206, pp. 126-139.
- Borda, Sandra 2002 “Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas” en *Colombia Internacional*, N° 54: 73-102.
- Borda, Sandra 2005 “La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo” en Ardila, Martha; Cardona, Diego y Ramírez, Socorro (comps.) *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (Bogotá: FESCOL/CEREC).
- Cardona, Diego y Pardo Diana 1995 “El procedimiento de la Certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos” en *Colombia Internacional*, N° 29: 3-6.
- Carpenter, Ted Galen 2003 *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America* (New York: Palgrave Macmillan).
- Carranza, Mario 2009 “The North-South divide and security in the Western Hemisphere: United States-South American relations after September 11 and the Iraq war” en *International Politics*, Vol. 46, N° 2-3: 276-297.
- Carvajal, Leonardo y Pardo, Rodrigo 2004 “Relaciones Internacionales, Conflicto doméstico y Procesos de Paz en Colombia” en: Londoño, Patti. (Comp.) *Violencia, paz y política*

- exterior en Colombia*, Serie Pretextos No 25. Universidad Externado de Colombia.
- Catalano, Nina 2009 "Del Plan Colombia a la Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la evaluación de la cooperación bilateral antidrogas" en <http://www.airsetpublic.com/files/Catalano_Merida%20Article.doc?i=FzRlyQWnKRCS>.
- Chabat, Jorge 2009 *La política exterior Mexicana durante el gobierno de Fox: una transición es espera* (México: CIDE).
- Chabat, Jorge 2010a *Combating drugs in México under Calderon: The inevitable war* (México: CIDE).
- Chabat, Jorge 2010b *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico* (México: CIDE).
- Copeland, Dale 2006 "The constructivist challenge to structural realism" en Guzzini, Stefano y Leander, Anne (Eds.) *Constructivist and International Relations* (New York: Routledge).
- Craig, Richard B. 1981 "Operación intercepción: una política de presión internacional" En: Foro internacional: México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: v. 22 no. 2 (86) (oct.-dic. 1981), p. 203-230.
- Crandall, Russell 2002 *Driven by drugs: U.S. policy toward Colombia* (Boulder: Lynne Rienner).
- Daniel, Laurent 1999 *The relationship between research and drug policy in the United States*. (UNESCO: Discussion Paper N° 44) en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001191/119103eo.pdf>>.
- Durston, John 2002 *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural* (México: CEPAL).
- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn (2001) "Taking stock: The constructivist research program in International Relations and Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 4, p.p. 391-416.
- Freeman, Laurie y Sierra, Jorge Luis 2005 "México: La trampa de la militarización" en Youngers, Coletta y Rosin, Eileen (eds.) *Drogas y democracia en América Latina* (Washington: WOLA/Biblos).
- Fuentes, Claudio y Rojas, Francisco 2009 "El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak" en Mathieu, Hans y Arredondo, Paula (eds.) *Anuario 2009 de seguridad regional en América Latina y el Caribe* (Bogotá: FESCOL). En: <http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4972-001_g.pdf>.
- Guáqueta, Alexandra (2001) "Las relaciones USA- Colombia: Una nueva lectura", en *Análisis Político*, N° 43, pp. 34-60.

- Gugliotta, Guy 1993 “Los carteles colombianos y cómo detenerlos” en Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Hernández, Saúl 2010 “Altibajos de la hegemonía militar de Estados Unidos en la cuenca del Caribe: los casos de México, Colombia y Venezuela” en Vargas, Alejo (coord.) *Seguridad en Democracia: un reto a la violencia en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hirst, Mónica 2003 “Seguridad regional en las Américas” en Grabendorff, Wolf (comp.) *La seguridad regional en las Américas* (Bogotá: FESCOL/CEREC).
- Jelsma, Martin 2003 “Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs en *Review of the International Journal of Drug Policy*, Vol. 14, N° 2. En: <http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=82>.
- Jervis, Robert 1983 “Security regimen”, en Stephen Krasner (Editor) *International Regimes*. (New York: Cornell University Press).
- Keohane, Robert 1989 *Instituciones internacionales y poder estatal* (Buenos Aires: GEL).
- Keohane R. y Nye, J. 1988 [1977] *Poder e interdependencia* (Buenos Aires: GEL).
- Levy, Carlos 2009 “Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012” en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Vol. LI, N° 205: 119-141.
- Maihold, Günter 2003 “La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina” en *Revista Iberoamericana*, Vol. III, N° 9: 189-193.
- Marques-Pereira, Jaime 1996 “Los gobiernos mexicano y norteamericano frente a la droga: la coartada de la represión” en *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, N° 4: 765-787.
- Matthiensen, Tatiana 1999 “¿Cuál es la teoría más adecuada para explicar las relaciones Colombia-Estados Unidos entre 1986 y 1994?” en *Colombia Internacional*, N° 45: 39-48.
- Matthiensen, Tatiana 2000 *El arte político de conciliar. El Tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994* (Bogotá: FEDESARROLLO / FESCOL / CEREC).
- Millán, Daniel 2009 “The U.S. and Latin America: Intrusive or distant neighbor?”, *Paper* presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Rio De Janeiro. En: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/MillanValenciaDaniel.pdf>>.

- Milner, Helen 1992 "International theories of cooperation among nations. Strengths and weaknesses", en *World Politics*, Vol. 44, N° 3, pp. 466-496.
- Moravcsik, Andrew 1997 "Taking preferences seriously: A Liberal Theory of International Politics" en *International Organization*, Vol. 51, N° 4: 513-553.
- Neild, Rachel 2005 "Asistencia policial y políticas de control de drogas de Estados Unidos" en Youngers, Coletta y Rosin, Eileen (eds.) *Drogas y democracia en América Latina* (Washington: WOLA/Biblos).
- Newman, Stephanie 1998 *International Relations Theory and the Third World* (New York: San Martin's Press).
- Pardo, R. y Tokatlián, G. 1989 *Política exterior colombiana ¿De la subordinación a la autonomía?* (Bogotá: Uniandes).
- Pastor, Robert 1996 "The Clinton administration and the Americas: the postwar rhythm and blues" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, N° 4: 99-128.
- Pastor, Robert 2001 *Exiting the Whirlpool: U.S. foreign policy toward Latin America* (Boulder: Westview Press).
- Piñeyro, José 1995 "La política de defensa de México frente al TLCAN" en *Nueva Sociedad*, N° 138: 142-157.
- Ramirez, Socorro 2001 "La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia" en Restrepo, Luis Alberto (ed.) *El Plan Colombia y la internacionalización del Conflicto* (Bogotá: IEPRI/Planeta).
- Rodríguez Luna, Armando 2010 "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente" en Benítez, Raúl (ed.) *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos* (México: CASEDE).
- Rojas, Diana 2007 "Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?" en *Colombia Internacional*, N° 65: 15.
- Romero, Marco 2001 "La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz", en Jairo Estrada (Editor) *Plan Colombia, Ensayos críticos* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Ruíz-Cabañas, Miguel 1993 "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias" en Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Salomón, Mónica 2002 "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI", en *Revista electrónica de Relaciones Internacionales* N° 4.

- Serrano, Mónica 2008 “México: narcotráfico y gobernabilidad”, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, pp. 253-277.
- Smith, Peter (comp.) 1993 *El combate a las drogas en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Smith, Peter 2008 *Talons of the Eagle: Latin America, the United States and the world* (New York: Oxford University Press).
- Snyder, Richard y Durán-Martínez, Angélica 2009 “Does illegality breed violence? Drugs trafficking, and state-sponsored protection rackets”, en *Crime, Law and Social Change*, N° 52, pp. 253-273.
- Thoumi, Francisco 1995 *Political economy and illegal drugs in Colombia* (Boulder: Lynne Rienner/UN University).
- Thoumi, Francisco 2004 “Illegal drugs in Colombia: from illegal to economic boom to social crisis” en Vellinga, Menno (ed.) *The political economy of the drug industry* (Gainesville: University Press of Florida).
- Thoumi, Francisco 2005 “Conflictos institucionales y culturales en la formulación y evaluación de las políticas contra las drogas. Algunas referencias al caso colombiano” en Ardila, Martha; Cardona, Diego y Ramírez, Socorro (comps.) *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (Bogotá: FESCOL/CEREC).
- Tickner, Arlene B. 2000 “Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: consecuencias involuntarias de la política antinarcóticos de Estados Unidos en un Estado débil” en *Colombia Internacional*, N° 49-50, mayo-diciembre.
- Tickner, Arlene B. 2001 “La guerra contra las drogas: las relaciones Colombia-Estados Unidos” en Estrada, Jairo (ed.) *Plan Colombia, Ensayos críticos* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Tickner, Arlene B. 2002 “Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re) lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos” en Ardila, Martha; Cardona, Diego y Tickner, Arlene (comps.) *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (Bogotá: FESCOL).
- Tokatlián, Juan 1989 “Las drogas y las relaciones EE.UU.-América Latina” en *Nueva Sociedad*, N° 102: 74-80.
- Tokatlián, Juan 1997 “Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial: La indudable e inestable internacionalización de Colombia” en Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto (coords.) *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (Bogotá: Siglo del Hombre / IEPRI / Universidad Nacional de Colombia).

- Tokatlián, Juan 2000 "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?" en *Colombia Internacional*, N° 48: 35-43.
- Toro, María Celia 1993 "Unilateralismo y bilateralismo" en Smith, Peter (comp.) *El combate a las drogas en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Toro, María Celia 1995 *Mexico's War on Drugs: causes and consequences* (Boulder: Lynne Rienner).
- Vargas, Alejo (ed.) 2008 *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antinarcóticos colombiana 1985-2006* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Velásquez, Rafael 2008 "Balance general de la política exterior de México 2000-2006" en *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, N° 1-2: 81-122.
- Walker III, William 2009 *National security and core values in American history* (Cambridge University Press: New York).
- Wendt, Alexander 1987 "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", en *International Organization*, 41, pp. 335-370.
- 1992 "Anarchy is what states make of it: the social construction of powerpolitics", en *International Organization*, 46, pp. 391-425.
- 1994 "Collective identity formation and the international state", en *American Political Science Review*, Vol. 88, N° 2, pp. 384-396.
- 1995 "Constructing international politics", en *International Security*, 20:1, pp. 71-81.

Saúl Rodríguez Hernández*

“UNIDAD A MEDIO CAMINO”

INICIATIVAS INTEGRACIONISTAS E INTERESES NACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Los casos de Colombia, Venezuela y Brasil**

A LO LARGO DE LOS AÑOS AMÉRICA LATINA se ha desplazado, ideológica y políticamente, entre movimientos que apelan a la independencia o hacia la relación con países más allá de este continente, por razones de todo tipo. Desde la consolidación de los movimientos emancipadores se sugirió la necesidad de romper, o por lo menos marcar cierta diferencia respecto a las viejas metrópolis y las nuevas que aspiraban serlo a comienzos del siglo XIX, incluyendo Gran Bretaña y el naciente Estados Unidos. Una de las recomendaciones más asiduamente esgrimidas fue la creación de un bloque regional que pudiera hacer embate a cualquier tipo de intervención extranjera sobre la región, como el mismo Simón Bolívar lo señaló (Bushnell y Mcaulay, 1989).

Sin embargo, el ensimismamiento y la dependencia llegaron a ser una constante en el contexto latinoamericano a pesar de una serie de condiciones históricas, culturales e idiomáticas que señalaban unos rasgos comunes que podrían hacer un bloque regional sólido. Los procesos

* Universidad de los Andes, Bogotá.

** La investigación y recolección de información para esta ponencia fue llevado a cabo gracias al apoyo del Departamento de Historia de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

de consolidación nacional a través del siglo XIX y todo el siglo XX implicaron el alejamiento de cualquier tipo de acercamiento entre los países de la región por cuestiones de consolidación interna de las estructuras políticas, institucionales y nacionales (López-Alves, 2003; Chevailier, 1998). La fuerza de los países europeos y Estados Unidos para consolidar unos lazos comerciales más las cuestiones políticas y económicas hicieron que América Latina optara por estos países para obtener sus modelos de políticos, tecnológicos, económicos e incluso culturales por la falta de tradición en la constitución de modelos de desarrollo propio y local. Uno de esos aspectos fue la “dependencia militar”, primero sustentada en los modelos europeos (Fisher, 1999) y luego por el estadounidense, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX (Veneroni, 1973).

Pero las cosas han empezado a cambiar en muchos aspectos en los últimos años, no sólo porque el mundo contemporáneo ha hecho surgir una nueva relación entre los países desarrollados y los en vía de desarrollo, sino que también la situación en América Latina y particularmente en Suramérica ha hecho pensar en un nuevo periodo de integración considerando cuestiones de varios tipos. En este sentido, el presente artículo pretende hacer un análisis sobre las cuestiones integristas en el contexto regional y la relación de algunos países particulares en su relación con potencias extra regionales, particularmente en la cuestión militar y de aprovisionamiento de armamento, que a nuestro modo de ver, no son un buen elemento para la integración regional pues le merma poder y permite que estos países de fuera de la región se entrometan en asuntos internos.

LOS ANTECEDENTES INTEGRACIONISTAS

La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por las iniciativas de modernización y de desarrollo en América Latina, en este contexto se dieron iniciativas principalmente de tipo económico que pretendían crear mercados comunes y bloques de integración aduanera que sirvieran de respaldo para las unidades nacionales con el fin de aumentar el comercio interregional, y de esta forma consolidar una unidad entre países de la región con el objetivo de competir como bloque unificado en el sistema económico internacional, y que a la vez estos bloques se pudiera defender de la superioridad económica de los países desarrollados en un marco de fuerte competencia entre países productores de bienes manufacturados y países exportadores de materias primas. Estos procesos de integración tenían un fin pragmático, y era hacer más robusta la economía regional. Desde los años sesenta hasta fines del siglo XX varios fueron los proyectos integracionistas en las cuestiones económicas, y muchos de estos enfrentaron numerosos altibajos; algunos, con más capacidad y voluntad política de su

dirigencia lograron sobrevivir al paso del tiempo mientras otros, por el contrario, no lo lograron. En este sentido, los proyectos más relevantes que podemos citar son: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio conformada por Brasil, Colombia, Argentina, México, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay, Ecuador, y Venezuela y la cual estuvo activa entre 1960 y 1980, otro de los casos de una relevancia significativa fue –y ha sido– el Mercado Común Centroamericano, formado por El Salvador, Costa Rica, Honduras, Guatemala y Nicaragua creado en 1960 y vigente hasta nuestros días. Por otro lado, uno de los proyectos más exitosos hasta finales del siglo XX fue el Pacto Andino (1969) formado por Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia –y más tarde Venezuela, que se retiraría prematuramente–, (French, 1997) y para algunos el caso de integración más renombrado en el escenario internacional por la magnitud de sus miembros, el MERCOSUR (1991), conformado por Brasil y Argentina como eje central, y por Paraguay y Uruguay como países complementarios. Si bien estos casos no refieren a iniciativas de tipo político o militar, se puede decir que se convirtieron en escenarios de acercamiento entre diferentes países de la región, en el que lograron avanzar en la consolidación de confianza mutua –aunque no siempre–, y para compartir mecanismos político-económicos para defender sus intereses nacionales en un tema sensible como el económico.

En esta línea y como es considerado por varios autores, el hecho que MERCOSUR sentara las bases de confianza entre dos países antagónicos como Brasil y Argentina, permitió avanzar hacia estructuras de integración política (Peña, 2009). Si bien esto parecería un símil de lo ocurrido con el caso Europeo, en el contexto latinoamericano, el fin de las rivalidades entre estos países sirvió de “eje central” en la consolidación de la Unidad de Naciones Suramericanas (UNASUR), el proyecto más ambicioso de integración regional abanderado por Brasil en el contexto suramericano.

UNASUR Y EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

El proyecto de integración de Suramericano comenzó como un proyecto auspiciado por el gobierno brasileño que buscaba, a partir de este, construir una plataforma institucional y real para alcanzar algunos de los objetivos que fueron trazados tanto por la cancillería brasileña (Itamaraty), como por los presidentes Cardoso y Lula de Silva. Como lo señala Andrés Serbin:

[Brasil...] aspira a convertirse en un actor y un referente global a partir de la consolidación de su liderazgo en la región, para lo cual busca articular, de manera gradual y sostenida, los objetivos de Estado con los objetivos de gobierno [...] (2009, 148).

Pero el papel de este país en la región esta aparejado a elementos del contexto mundial, pues con el declive del peso de Estados Unidos en la región (Rodríguez, 2010) y la formación de un mundo multipolar, muchos países han apostado a crear organizaciones regionales que replacen el poder de los viejos países y regiones hegemónicas. En este sentido, Rodrigo Tavares muestra en un libro reciente cómo la idea de crear este tipo de instituciones se ha vuelto una constante en el escenario internacional para responder a la seguridad regional y a los asuntos más generales de la seguridad internacional (Tavares, 2009).

La UNASUR tiene una reciente formación (2004) y, hasta el momento, ha atravesado todo tipo de vicisitudes: desde competir con el proyecto integracionista bolivariano impulsado por Venezuela conocido como el ALBA (Serbin, 2009), pasando por problemas de financiación, hasta la falta de voluntad política real de muchos de los países que integran esta naciente unidad para ser parte de ella enteramente, por ejemplo la negativa de Colombia para hacer parte de este proyecto durante el gobierno de Álvaro Uribe. Lo más importante de este proyecto es que ha logrado trascender las cuestiones de índole económico, para pasar a un plano donde los aspectos políticos y de seguridad se han convertido en el elemento fundamental del proceso integracionista. De este modo, se agendó un tema que hasta hace algunos años se consideraba de competencia exclusiva del Estado nación, como lo son la seguridad y la defensa. En esta línea, la creación del Consejo de Defensa Sudamericano en el año 2008, implicó que la mayoría de los países de la región aceptaran discutir la creación de unas normas y medidas conjuntas para garantizar la seguridad y la defensa colectivas, es así que siendo un proyecto incipiente auspiciado por Brasil “propone una organización regional de seguridad a la luz de mecanismos supranacionales ya existentes, como la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos” (Menezes Teixeira, 2010: 51), y cómo un órgano de UNASUR planteó en sus postulados, y por medio de la discusión y análisis de los temas de defensa regional, logró la integración de la región, creó una identidad regional en los aspectos de defensa y seguridad y fomentó las medidas de confianza y cooperación (Moreira, 2010: 166).

Sin embargo, muchos de sus postulados todavía son “letra muerta”, más producto de la energía brasileña que de la identificación real de cada uno de los países de la región con este proyecto, que si bien es un precedente significativo todavía le falta mucho tiempo para convertirse en un proyecto real, que incluso implique unas fuerzas armadas conjuntas de la región como lo sugerí en un artículo hace algún tiempo (Rodríguez, 2009). Además, desde hace algunos años estamos presenciando cómo cada país, bajo criterios de índole nacional, está

realizando adquisiciones de armas en el extranjero; que muestran que la idea de convergencia regional en estas materias no implica que se abandonen proyectos nacionales e intereses locales relacionados con las preocupaciones de cada país. Por lo tanto, tres de los países que forman parte tanto de UNASUR como del Consejo de Defensa Suramericano, mantienen la constante de seguir proveyéndose de armas y renovando su capacidad militar, estos son: Brasil, Colombia y Venezuela. Mucho se ha hablado sobre si la región en su conjunto está experimentando un proceso de renovación de armamento o una carrera armamentista (WOLA, 2009), si bien considero que no se está produciendo una acumulación de arsenal militar para amenazar a los vecinos de la región, sí considero que esta situación fractura el proceso integracionista en esta materia como lo veremos a continuación.

COLOMBIA: AMENAZAS NACIONALES AYUDAS INTERNACIONALES

Desde finales de los años noventa la necesidad de enfrentar la insurgencia local y los grupos al margen de la ley en este país implicaron que había una necesidad de mejorar la capacidad de combate de las fuerzas institucionales. Para ello no sólo se recurrió a los recursos locales para la compra de helicópteros y armamento ligero, sino que se recurrió a los Estados Unidos, como país que ha cooperado históricamente con él para enfrentar las amenazas locales por medio de la ayuda económica y militar. En este sentido, el Plan Colombia se convirtió en la vía por la cual ha recibido equipo militar por parte del país del norte, a la vez que capacitación para los miembros de las fuerzas institucionales en la lucha contra el narcotráfico y los grupos guerrilleros. Durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010), la prioridad gubernamental fue la lucha contra las FARC; esta situación implicó la tensión con sus vecinos por la evidencia que mostraba que estos grupos se alojaban en los países limítrofes con Colombia, siendo el caso más notorio la acción que emprendieron las Fuerzas Armadas Colombianas en territorio ecuatoriano a comienzo de 2008 para acabar con un miembro de las FARC, esto generó una tensión que pudo ser resuelta por medio de la voluntad y buena labor política en el marco de UNASUR en el año 2009 (Benítez, 2009). Sin embargo, para Colombia y su gobierno en aquellos días la prioridad era el combate a los grupos irregulares y ello implicaba mantener y consolidar la relación bilateral con Estados Unidos, por esta razón Colombia se mantuvo al margen de la pertenencia al Consejo de Seguridad Suramericano, pues debido a cuestiones de tipo nacional y local la dirigencia colombiana señalaba que, dadas las condiciones excepcionales de este país, no podía adherirse a este proyecto, ya que los demás países de la región no deseaban comprometerse con la lucha contra las FARC en las fronteras.

Es así como el proyecto integracionista no era sino un aspecto de formalismo diplomático más que una realidad para Colombia. Durante los últimos años, según WOLA, Colombia ha comprado una docena de helicópteros, (WOLA, 2009, 9) y debido a las cuestiones de defensa nacional, y frente a la “amenaza” que significara el gobierno venezolano en el año 2009, se firmó un acuerdo con Israel para modernizar la actual flota de aviones Kfir de Colombia y comprar 13 aviones más que ya no estaban en uso en Israel, y además se han comprado equipos de apoyo aéreo como Cessna 208, C-295, entre otros. Lo más importante del caso aquí es que la mayoría de la flota de helicópteros colombianos, que en su mayoría son UH-60 Black Hawk y “Huey”, proviene como parte de la cooperación con Estados Unidos. Por otro lado la cooperación con el país del norte implicó el uso de ciertas instalaciones colombianas para las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, por lo menos hasta el año 2010 (Rodríguez, 2010). Con el cambio de gobierno en Colombia, que pasó a manos de Juan Manuel Santos a mediados del año 2010, se re direccionó la relación con los vecinos de Suramérica y se buscó mejorar las “resquebrajadas” relaciones con los otros países, en este sentido la primera visita presidencial del nuevo presidente no se hizo a los Estados Unidos como tradicionalmente había ocurrido, sino que esta vez se realizó a Brasil, además Santos, a finales del año 2010 avaló el ingreso de Colombia al Consejo de Defensa Suramericano. Sin embargo parece más un “formalismo diplomático” que un interés real por formar parte de este proyecto. En este sentido, las prioridades de índole nacional, más las fuertes relaciones militares con los Estados Unidos, implican un modesto acercamiento a cualquier iniciativa integracionista. Por anacrónico que parezca para Colombia es prioritario mantener el apoyo económico del país del Norte, y un acercamiento a UNASUR y su proyecto de defensa no traería mayores ventajas para este país, a menos de que el proyecto integracionista se involucrara más en la lucha contra los grupos al margen de la ley o en la búsqueda de una salida negociada del conflicto colombiano.

VENEZUELA Y SU RELACIÓN MILITAR CON RUSIA

La búsqueda de un proyecto antihegemónico y antiimperialista en Venezuela, que encabeza el presidente Hugo Chávez, ha implicado un acercamiento y un distanciamiento respecto a la consolidación de la UNASUR (Arango, 2008) y en cierto modo respecto al Consejo de Defensa Suramericano con una serie de altibajos. Frente a la imposibilidad de adquirir armas de su viejo aliado, los Estados Unidos, este país petrolero gracias a sus enormes recursos ha recurrido a países como Rusia y China para comprar el equipo necesario para su defensa nacional, en este sentido ha sido de suma preocupación para Wash-

ington y los países vecinos de Venezuela que este país haya comprado entre otros:

24 aviones de combate SU-30, 53 helicópteros de transporte y ataque, 10 helicópteros de los modelos Mi-17, Mi-26 y Mi-35, sistemas antiaéreos de corto y mediano alcance M1-Tor; 150 mil fusiles de asalto 7, 63.390 AK103. Adicionalmente, los acuerdos con esta nación incluyen la construcción de dos plantas industriales en Venezuela, una para la fabricación de municiones para los fusiles antes indicados y otra para su ensamblaje (Colmenares, 2009, 23).

Si bien, el discurso oficial venezolano señala que esto obedece a la necesidad de diversificar los socios de Venezuela, contemplando una visión de “multipolaridad” respecto a estos países (Toro, 2008). Es obvio, dado el discurso del presidente Chávez y su visión anti estadounidense, que este rearme está enfocado para disuadir cualquier pretensión de Washington sobre Venezuela; además se sustenta sobre otra constante histórica, que ha permitido que el pueblo venezolano apoye la compra de armas y el sostenimiento de una ejercito, que es la amenaza de Colombia, como lo sugiere Domingo Alberto Rangel: “La amenaza colombiana es la justificación para la existencia de un ejército que no es para nada necesario” (2009). Sin embargo, las Fuerzas Armadas de este país han recibido un increíble arsenal proveniente principalmente de Rusia, y el cual obedece a los temores locales de una invasión de Estados Unidos. A pesar de la presión de este último país para evitar que Rusia le venda armamento a Venezuela, la misma posición de Rusia lo ha evitado, como se señala en un documento publicado por el desaparecido Wikileaks, y que muestra una constante en otros documentos, por los menos hasta finales del año 2009, de parte del país Euroasiático:

En cuanto a las ventas de fusiles AK-103, Antonov confirmó que la venta seguía adelante. Sostuvo que Venezuela era un mercado legítimo de armas para Rusia, y que Rusia tiene la intención de permanecer activo en este mercado. También comentó que el tono en algunas partes de los puntos de EE.UU. era ofensivo para Rusia. EE.UU. no debe “hablar con nosotros como si fuésemos Gabon o Mali”, comentó. Antonov dijo que Rusia no quiere y no dará información específica, como números seriales de los fusiles AK-103, a terceros (Embajada de EE.UU. en Moscú, 2005).

En esta línea hay dos elementos encontrados, por un lado la necesidad de Venezuela de proveerse de armamento de una manera constate desde hace algún tiempo y la cual se mantiene como una política firme hasta la actualidad; y por otro lado, la política de Rusia de vender armamento al país que tenga la capacidad de comprarlo sin importar

quien sea. Siguiendo esta idea, Mathias Battaglia, de una manera muy sugerente señala que la llegada de Rusia a “América Latina es sólo parte de un plan que es guiado por interés pragmáticos, de mercado” (2009: 6), y esto no tiene nada que ver con una idea de mantener presencia militar efectiva en la región por medio de Venezuela. Sin embargo, otras versiones señalan que la relación militar entre Venezuela y Rusia ha implicado el acercamiento del antiguo país comunista a Suramérica, tal y como Colombia lo hace respecto a Estados Unidos. Al respecto, un autor señala que la afinidad ideológica entre Rusia y Venezuela en el siglo XXI puede, incluso, permitir que el país suramericano siguiendo esta relación le pueda adquirir armas atómicas (Colmenares, 2009: 26-28).

Considerando lo anterior, esto parece ser más una perspectiva que hace una remembranza con el periodo de la Guerra Fría, pero que no tiene ninguna relación real con el momento actual, y que está directamente relacionado con la paranoia y/o el miedo rezagado al espectro del comunismo en América Latina. Lo que sí es muy relevante para lo que nos compete en este trabajo es que las relaciones activas entre Rusia y Venezuela, y la compra de armamentos, incrementan el miedo en el “vecindario” y hace necesario que otros países tomen cartas en el asunto, más aun, si tienen pretensiones más allá de su simple dominio en el espacio suramericano como es el caso de Brasil. Como lo señalábamos al comienzo de este acápite, el proyecto venezolano compite con el brasileño por el liderazgo –así, el de Brasil es real–, y lo que menos le interesa a Brasil es tener un competidor. Pero, a la larga, las relaciones extra regionales de Venezuela lo que hacen es diezmar la verdadera consolidación de los proyectos integracionistas que aquí nos competen.

BRASIL: ¿REGIÓN O MUNDO?

De los tres países estudiados, el de mayor peso por razones de todo tipo, incluyendo su proyección internacional respaldada con capacidad económica, es Brasil. Como uno de los gestores de UNASUR y el CDS, ha sido el más interesado en que estos proyectos tengan un alcance más allá de la simple creación de los mismos. El aumento del estatus de Brasil en el escenario internacional se ha hecho cada vez mayor, y los países más desarrollados consideran que este país pertenece a los más importantes del siglo XXI, como el mismo Nicolás Sarkozy lo señalara: “Hoy en día ¿quién podría imaginarse resolver los problemas en el mundo sin Brasil?” (Brands, 2010: 30). El liderazgo brasileño en materia de seguridad y defensa está asociado con la necesidad de estabilizar la región, la cual es azotada por viejos diferendos entre países –que sin embargo no llegan a la guerra– y la generalizada inseguridad pública, de la que el mismo Brasil es víctima

(John de Sousa, 2009). Pero, a pesar de la buena predisposición por solucionar los problemas en la región y los proyectos establecidos, muchos de los gobiernos de la región todavía ven a este país con cierto recelo, *“while Brazil enjoys cordial relations with its neighbours, these have not been sufficient for it to assume the role of regional hegemon”* (Mahadevan, 2011: 2). Por otro lado, a pesar de toda la entereza de Brasil con los asuntos suramericanos, también tiene su propio proyecto asociado con el liderazgo en el escenario internacional; para eso ha tenido que recurrir a la adquisición de armas en el exterior que le den suficiente proyección y lo equiparen a una verdadera potencia, pues en el contexto regional carece de enemigos como lo señala João Fábio Bertonha (2010). Si bien de todos los países suramericanos fue el país que mejor logró desarrollar una industria militar de punta y autónoma desde los años setentas, auspiciada durante la dictadura militar (Malavota, 2010), y la mantuvo hasta nuestros días; en los últimos años, para afinar su industria militar local ha tenido que recurrir, al igual que sus vecinos, a potencias extra regionales. En esta materia recurrió a Francia su antiguo aliado militar e instructor en las primeras etapas de la profesionalización de sus Fuerzas Armadas a comienzos del siglo XX. En 2009 se firmó un acuerdo entre estos dos países por 12 billones de dólares, que incluyó la construcción de 5 submarinos, de los cuales uno de ellos tiene capacidad nuclear, 36 aviones Rafael-Dassault y 50 helicópteros Eurocopter EC-725 Super Cougar (WOLA, 2009: 7). El fin de esta iniciativa, como lo señalan Carina Solmirano y Sam Perlo-Freeman, tiene que ver no sólo con su interés por controlar la producción y el mercado de armas en Suramérica a través de la transferencia tecnológica desde Francia, sino competir en una perspectiva de larga duración por el liderazgo regional (2010: 2). No sobra decir que desde hace muchos años Brasil ha sido un importante proveedor de armas para la región, son bien conocidas las ventas de Engesa y Embraer en la región. Es así como, con nueva tecnología, podría terminar por acaparar el mercado regional por la vía de sus proyectos integracionistas. Lo que no se ha discutido es si este incremento del gasto militar de Brasil, junto a la ayuda de alguna potencia europea, no despertará susceptibilidades a largo plazo; pero al parecer esa fue una preocupación de los medios brasileños cuando se firmó el acuerdo. Entonces el “Coloso del Sur” ya no se vería como un aliado sino como una amenaza, no hay que olvidar que muchos de los países vecinos de este país han tenido muy presente en sus historias nacionales que perdieron territorios a expensas de este gigante. Todos estos factores pueden irse desenvolviendo para no dejar consolidar los proyectos de integración, que si bien son abanderados por Brasil, necesitan aun legitimarse por parte de los demás países de Suramérica.

CONCLUSIONES

Desde una perspectiva comparada se puede decir que cada uno de los países tiene sus respectivas diferencias respecto a la integración y los intereses de tipo nacional. Es así como un tema tan sensible, como el de seguridad y defensa, tiene todos sus altibajos que no sólo están asociados con el corto periodo de formación de UNASUR y del CSD, sino también respecto a los alcances de las mismas. Brasil, como el más interesado en estos proyectos, ha puesto toda su entereza, sin embargo sus propias proyecciones internacionales lo han llevado a recurrir a otros países para mejorar su capacidad militar y tener un discurso motivado por sus proyección en la región y el mundo al mismo tiempo, siendo más clara la segunda que la primera. A su vez, Venezuela y Colombia, países vecinos y con una larga tradición de altercados limítrofes, consideran prioritarias sus propias necesidades y recurren también a otros países fuera de la región para proveerse de armas. Por esta razón, si bien acceden en ciertos momentos a estos dos proyectos auspiciados por Brasil, no siempre están dispuestos a hacerlos de una manera total. En este sentido la “unidad está a medio camino” aún falta mucho por recorrer, y más de la voluntad general donde los intereses de todos los países logren pesar más que los de tipo nacional, algo bastante difícil de suceda dadas las condiciones actuales. No obstante, estas iniciativas se muestran bastante prometedoras; pero habrá que impulsarlas mucho más sobretodo con voluntad política.

BIBLIOGRAFÍA

- Arango Quintero, Juan Carlos 2008 “Integración regional y contra hegemonía en América del Sur: Un análisis desde la política exterior del Presidente Hugo Chávez”, Documento presentado en el *Primer Congreso de Ciencia Política*, Bogotá.
- Battaglia, Matías 2009 “El regreso de Rusia a América Latina, lejos de la ideología y cerca del mercado” (Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales) Working paper 38.
- Benítez, Raúl 2009 “Colombia, UNASUR y la nueva geopolítica latinoamericana” en <www.rnw.nl/es/español/article/colombia-unasur-y-lanuevageopol%C3%ADtica-latinoamericana>.
- Bertonha, João Fábio 2010 “Brazil: an Emerging Military Power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, N° 2: 107-124.
- Brands, Hal 2010 *Dilemmas of Brazilian Grand Strategy* (Washington: Strategic Studies Institute).

- Bushnell, David y Macaulay, Neill 1989 *El nacimiento de los países latinoamericanos* (s/d: Nerea).
- Chevailer, Francois 1998 *América Latina: De la independencia a nuestros días* (Barcelona: Clio).
- Colmenares, Leopoldo 2009 “Las Relaciones entre la Federación Rusa y Venezuela: Implicancias para la Seguridad Subregional”, Documento presentado en la *Conferencia Subregional Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa*, Cartagena, del 28 al 31 de julio.
- Embajada de EE.UU. en Moscú 2005 “Asunto: más resistencia de Rusia ante nuestro intento de frenar ventas militares a Venezuela (secreto)” en <www.centrodealerta.org/documentos.../traducciones-wiki-moscuvzla.pdf>.
- Fisher, Frenc 1999 *El modelo militar prusiano y las fuerzas armadas de Chile* (Hungría: University Press Pecs).
- French-Davis, Ricardo *et al.* 1997 “Las economías latinoamericanas: 1950-1990” en Bethell Leslie (ed.) *Historia de América Latina* (Barcelona: Crítica) Vol. 11: 83-161.
- John de Sousa, Sarah-Lea 2009 “Brazil as an emerging security actor and its relations with the EU” en *European Security Review*, N° 43, marzo.
- López-Alves, Fernando 2003 *La formación del Estado y la democracia en América Latina* (Bogotá: Norma).
- Mahadevan, Prem 2011 “Brazil: Powering Ahead, CSS Analysis” en *Security Policy*, N° 93, mayo.
- Malavota, Leandro 2010 “Forças Armadas, industrialização e desenvolvimento: as políticas de controle sobre a importação de tecnologia (1970-1984)” en *Militares e Política*, N° 672-94, enero-junio.
- Menezes Teixeira, Augusto Wagner 2010 “Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el MERCOSUR y la UNASUR?” en *Íconos*, N° 38: 41-53, septiembre.
- Moreira, Ángela 2010 “Consejo suramericano de defensa: Hacia una integración regional en defensa” en *Seguridad en democracia* (Buenos Aires: CLACSO).
- Peña, Félix 2009 “La integración del espacio sudamericano: ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?” en *Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero.
- Rangel, Domingo Alberto 2009 “Las armas rusas: el peor impuesto” en <<http://www.opinionynoticias.com/opinionpolitica/1854-las-armas-rusas-el-peor-impuesto>>.

- Rodriguez-Hernandez, Saúl Mauricio 2009 “Amenazas, Seguridad y Cooperación en la Triple Frontera Amazónica” en *Ensayos sobre Seguridad y Defensa 2008-2009*, N° 5.
- Rodriguez-Hernandez, Saúl Mauricio 2010 “Relaciones peligrosas: La cooperación militar de Estados Unidos en Colombia, México y Venezuela (1991-2010)” en *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, N° 2.
- Serbin, Andrés 2009 “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?” en *Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero.
- Solmirano, Carina y Perlo-Freeman, Sam 2010 “Is South America on the brink of an arms race?” en <<http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/jan10>>.
- Tabares, Rodrigo 2009 *Regional security: the capacity of international organizations* (Londres: Routledge).
- Toro, José 2008 “Las alianzas extra regionales en la política exterior de Venezuela” (Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales/Centro de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales).
- Veneroni, Horacio 1973 *Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina* (Buenos Aires: Periferia).
- WOLA 2009 “Suramérica sale de compras” (Washington: Working Office on Latin America) Working Paper.

Cristián Garay Vera*

SEGURIDAD Y DEFENSA EN CHILE ¿TAN LEJOS O TAN CERCA?

INTRODUCCIÓN

Chile es un caso paradigmático de separación entre seguridad y defensa, en parte por el acentuado énfasis en la disuasión convencional. Aunque se avizoran cambios graduales en su relación con un entorno regional y hemisférico más cooperativo, esto inhibe el proceso de *securitización* que se percibe en otros casos. Durante la primera administración –de derechas, por décadas– la seguridad está concentrada en el ámbito policial y judicial, y las Fuerzas Armadas, a lo más, prestan funciones de *supervigilancia* en espacios marítimos y aéreos, ya que los terrestres están entregados a Carabineros de Chile.

1. EL DEBATE DE LA SEGURIDAD Y EL PROBLEMA DE LOS DD.HH.

La gestión del sector defensa en Chile es parte de la ola democratizadora y del consenso que tuvo como hitos los acuerdos de Washington para la economía y de Williamsburg (Virginia, Estados Unidos, 1995). En ese encuentro, y en los sucesivos realizados en Santiago de Chile

* Profesor Asociado del Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile (USACH). Doctor en Estudios Americanos por la USACH. Miembro por este periodo del GT “Seguridad en Democracia” de CLACSO. Ponencia presentada en la *III Reunión del Grupo de Trabajo de CLACSO Seguridad en Democracia: un reto a la violencia en América Latina y el Caribe* en Montevideo, Uruguay.

y México, los ministros de Defensa del hemisferio establecieron una pauta común en torno a tres grandes ejes: las Fuerzas Armadas en el Siglo XXI; la Cooperación en Defensa; y las Medidas de Confianza Mutua y de Transparencia Militar.

Los acuerdos y los trabajos conjuntos permitieron diseñar procedimientos homogéneos en la región tendientes expresar el nuevo control civil de las instituciones militares. Esto significaba pasar de políticas confidenciales o reservadas a públicas y sometidas a escrutinio público; subordinar la política de defensa, desde la autonomía militar al control civil; establecer medidas de confianza mutua, como metodología para reducir el peligro de conflictos interestatales; publicar la política de defensa en libros blancos (el primero fue el de Chile); constituir una mediación autorizada técnica en la discusión pública mediante la creación de comunidades de defensa; y crear un proceso embrionario de formación de especialistas civiles en defensa; y finalmente, un proceso genérico intentó incorporar el sector defensa a los esfuerzos de construcción de ciudadanía y a los procesos de integración regional¹.

Durante su periodo como ministra de Defensa, durante el año 2002, Michelle Bachelet expuso lo modular de las transformaciones en el sector defensa. Adelantando el proceso siguiente, manifestó la insuficiencia del concepto defensivo y disuasivo, y reconoció la necesidad de ampliarlo para hacerlo congruente con la interdependencia:

La primera de estas áreas corresponde a la renovación de nuestra Política de Defensa, la cual está siendo ajustada con el propósito de ampliar su caracterización, tradicionalmente limitada a su carácter defensivo y disuasivo. Sin embargo, hoy tenemos un enorme acuerdo en Chile en torno a la idea de que esta sola definición, la de una política defensivo-disuasiva, no da cuenta de nuestra propia inserción en el mundo. Chile ha modificado su modelo de desarrollo y es hoy un país profundamente interdependiente en un mundo globalizado, por lo cual la cooperación en el ámbito de la seguridad internacional, sea a nivel global como regional, ha adquirido una importancia quizás

1 Como ministra, en el año 2002, Bachelet describió en forma genérica los problemas y desafíos de la relación civil-militar tras una institucionalidad heredada con fuertes prerrogativas militares. El objetivo primario fue inhibir toda intervención militar en la política, pero en segundo lugar fue, citando a Felipe Agüero “que los civiles fueran capaces de definir los objetivos políticos generales del gobierno, de la política de defensa, y al menos supervisar la política militar’. Aunque esto fuera de incierta trayectoria, pues Chile era recurrentemente citado como el caso paradigmático de nuevas democracias que exhibía el nivel más alto de prerrogativas militares. Los pronósticos para países como Chile no eran –concluía–, entonces, muy buenos”. Ver: Bachelet (2002).

antes existente pero no tan evidente para nosotros. Nuestros intereses de seguridad se han globalizado tanto como se ha diversificado nuestra economía, y en este marco, gran parte de nuestra seguridad descansa hoy en la estabilidad internacional, y gran parte de nuestra capacidad para proveer seguridad radica entonces en nuestra capacidad para cooperar internacionalmente en la mantenimiento de dicha estabilidad, incluido el ámbito de la seguridad, y especialmente el de las operaciones de paz².

De todas maneras y a pesar de este enfoque disuasivo³, hay que apuntar que en relación a la seguridad internacional Chile pasa del estatus de observador a actor. Para ello proporciona medios de defensa para operaciones de paz, realiza ejercicios combinados con fuerzas de terceros países, y actúa de conjunto con otros estados para facilitar iniciativas y regímenes de seguridad como la acción de las minas antipersonales y lo relativo a municiones de racimo. En suma, la conducta de Chile se enmarca dentro del principio de cooperación con el sistema internacional, combina ésta con el interés nacional y asume que sus intereses se relacionan con la paz mundial y estabilidad. Para eso concurren sus medios diplomáticos y sus medios de defensa que se expresan en forma práctica en la conformación de la Unidad Cruz del Sur con Argentina, la que se coloca a disposición *stand by* de Naciones Unidas en 2011⁴.

Resultado de lo anterior fue que a finales de su gobierno se aprecia nítidamente un esfuerzo por separarse de la arista más dura de la disuasión, expresada en el gobierno de Ricardo Lagos.

Otro aspecto en evolución fue aquel dedicado a la inclusión social. Partió del el problema del servicio militar que fue reformulado, la visibilidad de la mujer en la defensa, y quedó pendiente el de la pertenencia de homosexuales. Frente a las reservas de algunos personeros militares, que se expresaban primeramente en oficiales en retiro como el almirante Vergara Villalobos, y que fueron refutadas por una política de tolerancia. En la respuesta la Armada de Chile reafirmó que las críticas del almirante en retiro eran personales y no representaban a la institución, estando vigente el principio estadounidense del *don't ask, don't tell* (no preguntes, no digo)⁵.

2 Bachelet (2002; el subrayado es nuestro).

3 Este énfasis se corresponde al hecho de que en Chile la función defensa está relacionada con las emergencias vecinales, y ha sido razonada en el diseño militar con una formula propia: la disuasión convencional. Ver, por ejemplo, Bustos y Rodríguez Márquez (2004).

4 Ministerio de Defensa Nacional (2010: 134 y 135).

5 El principio opera desde 1994, mientras no se declare la homosexualidad, en cuyo caso sí se puede despedir de la institución. Los demócratas están –2011– por abolir, en

Un aspecto que hay que considerar, igualmente, es el hecho que la política de defensa en Chile ha sido tradicionalmente estatocéntrica, y que la conducción y planificación obedece a esta matriz, siendo escasa la participación ciudadana directa. La falencia expresada fue remediada porque el Ministerio de Defensa, en años precedentes, ha convocado y coordinado una Comunidad de la Defensa, compuesta por profesionales civiles y militares y actores interesados y especialistas en estas temáticas. En años anteriores, la propia constitución de esta Comunidad fue un objetivo declarado del Ministerio.

2. DEFINICIONES DOCTRINARIAS DEL CAMPO DE LA DEFENSA (CHILE)

Precisando un enfoque que se llamará defensivo disuasivo, pero que en esencia es disuasivo para el entorno regional y cooperativo e integrador en el horizonte regional y hemisférico, la presidenta Bachelet confirma en el *Libro de la Defensa Nacional 2010* que las orientaciones en defensa conciben

[...] una fuerza militar reducida, pero moderna y eficiente, integrada en un esfuerzo de disuasión y no de agresión; que trabaja a favor de la integración y la cooperación regional; que liga su seguridad y prosperidad a la estabilidad internacional; y que, en fin, contribuye a la preservación de la paz mundial con el denuedo de los soldados que despliega en tierras extranjeras donde la paz ha sido rota y sus pueblos sufren⁶.

En el contexto mediano desde los noventa han dominado en Chile las tesis de la Revolución en Asuntos Militares, en las cuales el impacto del 11-S y de la Transformación de la Fuerza, se ha visto opacada por los procesos autóctonos de modernización (planes de modernización sostenidos desde principios de los noventa por el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea). En este sentido, el énfasis convencional que ha dado lugar a acusaciones de “carrera armamentista” por Perú, establece como ejes los de una Fuerza Militar reducida, tecnificada, potente y móvil. Sirviéndose de adquisición de primera o segunda mano, Chile en todo caso tiene un desafío pendiente de anudar esas ventas a transferencias de tecnologías militares como hace Brasil, o a ser más activo en la integración de la industria regional de defensa para

su segundo trámite, el principio y permitir la declaración pública. Se calculan en 64 mil los homosexuales en las Fuerzas Armadas estadounidenses. Ver González, Patricio 2007 “Armada dice que Vergara no refleja opinión institucional” en *El Mercurio*, 4 de noviembre. Y, “Mayoría demócrata en el Senado reúne apoyo para anular veto a homosexuales en las FF.AA.” en *El Mercurio*, 17 de diciembre de 2011, p. A9.

6 Ministerio de Defensa Nacional (2010: 6).

generar pequeños nichos de tecnología y de costo que sean aceptables militarmente.

Chile no ha estado ajeno a los procesos hemisféricos, pero también ha liderado algunos de influencia en el sector defensa. Fue el primer país que escribió un libro blanco en la región, también emprendió la capacitación de civiles en defensa incentivando programas como el Magister en Seguridad y Defensa de la ANEPE; también insistió en la homogenización de las partidas presupuestarias y el avance en la homologación de gastos con Argentina, y posiblemente con Perú, en la participación de la CEPAL para transparentar sus cifras, y tuvo un énfasis marcado en el acceso de la mujer a la defensa.

Ahora bien, Chile tiene una relación conflictiva con algunas de las tesis puestas de relieve pos 11-S a partir de las nuevas amenazas. Ya en 2002-2003 el *Libro de la Defensa* chileno reconocía amenazas no convencionales como el narcotráfico, el crimen organizado y las migraciones masivas, aunque no diseñaba ningún correlato en la política de defensa para ello, salvo el control marítimo y terrestre.

El *Libro de la Defensa 2010* sincera, además, que las migraciones masivas *no* son parte del elenco de amenazas vigentes, y reconoce que a nivel hemisférico hay ambiente heterogéneo y complejo, no homologable para todos los países. En los problemas de seguridad, prosigue, hay varios aspectos conflictivos: la dificultad de establecer una agenda única, ya que no afectan a todos los Estados de la misma forma; el orden de las prioridades, ya que cada Estado tiene una diferente urgencia o prioridad y sugiere que la mejor forma de enfrentarlos en la “prevención de crisis y conflictos y la cooperación internacional”⁷. Con ello se llegaba a una conclusión obvia, a nivel hemisférico, en cada país, la “forma de solución adquiere una estrategia distinta, según la situación”⁸.

Para Chile, las FF.AA. deben situarse en el entorno de tareas tradicionales y amenazas convencionales, y su concepción de uso está dentro del enfrentamiento clásico interestatal. Relega el enfoque de nuevas amenazas para las tareas de las Fuerzas Armadas. En la concepción del modelo estamos en un modelo seguridad interestatal realista para el escenario vecinal e interdependiente para el regional y global. Se pasa de disuasivo a disuasivo defensivo, lo que es un matiz destinado a tranquilizar el entorno vecinal. Según el texto el concepto de amenazas debiera suponer una voluntad que no reconoce para una serie de lo que denomina “problemas de seguridad” en la cual están las armas de destrucción masiva, terrorismo, narcotráfico, pobreza, pan-

7 Ministerio de Defensa Nacional (2010: 132).

8 Ministerio de Defensa Nacional (2010: 133).

demias, y otros no definidos⁹. Distinguiendo en la provisión de medios de defensa en cuanto algunas amenazas afectan “los intereses básicos (soberanía, territorio y población)” y cuando afectan a más de un país requieren de la “cooperación con la comunidad internacional”¹⁰.

Pero ello, no quedaría completo si no se consideran las transformaciones en las relaciones civiles militares:

- Escritura pública de política de defensa (Libros Blancos de 1997, 2003 y 2010) y subordinación a Relaciones Exteriores.
- Diálogo especializado con Comunidad de Defensa y mesas para la conscripción militar (reemplazada por cupo mixto de voluntarios y planta profesional), género (acceso de la mujer a las instituciones armadas), y derechos humanos (mesa sobre antecedentes).
- Responsabilidad social y cuidado ambiental (protocolos).
- Introducción del Estado Mayor Conjunto para el mando operativo, separando la línea de mando administrativa (comandancias en Jefe) de la operativa (EMC).

Estas innovaciones se producen en el marco de una sostenida confianza en las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, debido a que la conciencia de defensa en el país es alta, y eso se muestra en el hecho que se proveen con voluntarios cupos del servicio militar; a la confianza en su proceder, aunque alterada negativamente por el impacto de la tragedia de Antuco en 2005¹¹, el rol de las FF.AA. (especialmente, la Marina) en el terremoto en 2010, y la agresión de anarquistas a las tropas que desfilaron el 21 de mayo de 2011; y positivamente por la ayuda prestada por el Ejército a la población pos terremoto 27-F. Por el incremento de la inclusión social con temas como cuidado medioambiental, integración social de grupos originarios, responsabilidad social, etc. Y los cambios institucionales dirigidos a hacer del Ejército de Chile “el Ejército de todos los chilenos”, acercándose en los hechos

9 Ministerio de Defensa Nacional (2010: 130).

10 Ministerio de Defensa Nacional (2010: 130).

11 Ocurrida cuando se hizo marchar a un grupo de conscriptos por parajes nevados sin equipamiento, que murieron por congelamiento. Provocó reformas en la toma de decisiones en el Ejército y la noción más proactiva del rol de los suboficiales; generó protocolos nuevos de actuación de oficiales subalternos, superiores y jefes; fue la base de una nueva doctrina del Ejército en base a una mayor autonomía de juicio y menor verticalismo; y dejó un saldo negativo en la imagen de la institución por su manejo descuidado. El compositor Sebastián Errázuriz compuso la cantata *Viento Blanco*.

a una pluralidad política representada en primer lugar por la Conceración gobernante, incluso durante el actual gobierno de derecha¹².

En el despliegue de las Fuerzas Armadas se observan caminos paralelos, para que la modernización en las tres ramas de la defensa conviva con procesos de juicios a militares responsables de hechos de derechos humanos. Mientras los juicios y su potestad se acrecientan la modernización se diseña, primero desde las instituciones, y luego toma un cariz más genérico y coherente. La modernización implica cambios educacionales, el transito a la doctrina OTAN (eclipsando la doctrina estadounidense), el mayor énfasis conjunto, y desde 1998 la salida de tropas al exterior para actuar en contingentes multinacionales. Para ello requiere un aumento de su capacidad disuasiva, que no es carrera armamentista pues no suma armamento y *stocks* sino que reemplaza unos por otros. En cuanto a las unidades de combate, estas deben ser autónomas, potenciadas (autosuficientes), balanceadas, céleres, conjuntas, interarmas (provistas de medios de artillería, movilidad, infantería, ingenieros, etc.), posibles de operar con estándares (y fuerzas) de la doctrina OTAN, y capaces de ser parte de contingentes multinacionales.

3. SEGURIDAD Y DEFENSA: UN MALENTENDIDO

El hecho que el complejo seguridad y defensa se mencione de modo secuencial y necesario envuelve un equívoco, ése es que todo lo relativo a la seguridad impone el uso de medios de la defensa, ya que sea porque requieran fuerza (coacción) o porque se requiera la disciplina y logística de las Fuerzas Armadas. Lo cierto es que desafíos varios de la seguridad no imponen la presencia de medios de defensa, pues la desigualdad de ingresos o de acceso a la educación, requieren otro tipo de respuestas.

Sin embargo hay una implosión de la defensa en la región. Los militares entregan en Bolivia bonos para la tercera edad, combaten el tráfico de autos robados, hacen de aduaneros y agentes fronterizos. En El Salvador y México establecen controles camineros y luchan contra el narcotráfico, lo mismo que en Brasil, específicamente en Río de Janeiro. En fin, hay un reordenamiento del sector defensa que es impactado por las exigencias del ejecutivo de subsidiar las instituciones públicas para abordar las deficiencias propias de soberanía y legalidad de los Estados latinoamericanos. Esta implosión hace efecto en hacer participar a las FF.AA. en tareas que suplen acciones policiales,

12 Así se ha interpretado la contratación de asesores comunicacionales y políticos en la comandancia en Jefe como el ex ministro socialista Francisco Vidal o la periodista Marcia Scantenblury. De todas maneras en las elecciones la votación del grupo militar ha sido normalmente pro Alianza (centroderecha).

de justicia, de gobernabilidad, de soberanía, etc. Lo que sucede es que todo lo que es defensa se asocia desde finales de los noventa a la seguridad, produciendo el fenómeno de la *securitización*, es decir que los elementos del sector defensa se integran de lleno a misiones que no son militares, sino de seguridad, y en los que se emplean medios de la defensa¹³. Son acciones de no-guerra, de apoyo al desarrollo, operaciones de paz, ayuda social, etc. Aunque los militares no se toman el poder (militarización), si se hacen visibles a la población civil.

Este camino empezó con el presidente de Barbados en el año 2000, que postuló la necesidad de considerar la participación del sector defensa a la seguridad de los estados, lo que se refleja en 2003 en la Declaración de México. Posteriormente hubo diversas argumentaciones respecto de la participación de militares en tareas de seguridad pública, no sólo de las tradicionales misiones de apoyo al desarrollo, algo característicamente latinoamericano¹⁴.

Es un problema no resuelto, respecto de la dialéctica seguridad y defensa como una relación conceptual. Una relación no indispensable si se tienen en cuenta las particularidades de cada concepto en sí. Pero la implosión de la seguridad ha hecho de la *securitización* un proceso que *incluye* en toda solución de seguridad un elemento de defensa militar. La *securitización* se observa porque inserta la problemática de las FF.AA. en cuestiones de seguridad; hay un vaciamiento conceptual de la seguridad; consecuentemente se produce la *securitización* de los problemas. Refleja un problema de institucionalidad, más que un problema militar: y cuando se afirma multidimensional hay, de todas maneras, falta de seguimiento de políticas multidimensionales (opera como costo)¹⁵, y aparece la visibilidad única de la fuerza militar en otras tareas, revelando la falta de recursos o la ausencia de participación civil integrada en los esfuerzos estatales en misiones no convencionales¹⁶.

Autores como Dammert (2007), establecen otras objeciones, que los operativos policiales lesionan intereses político-partidistas y que

13 Una definición normativa es la de Ole Waever (1995, 1998) que partiendo del análisis del discurso afirma que denomina un proceso mediante el cual se da calidad de asunto de seguridad a un problema que puede atentar contra la supervivencia de un ente, comprendiendo por este último a individuos, grupos, Estados o la propia humanidad.

14 Ver el discurso del ministro de Defensa de El Salvador David Munguía (2010: 139), que pronunció en la Conferencia Subregional de Seguridad realizada en su país, para un paneo del debate en ciernes.

15 En el caso de Chile su inserción en la red de Seguridad Humana por la canciller Alvear no tuvo efectos prácticos en políticas coordinadas en los diversos niveles que prevé el concepto.

16 En verdad este es un aspecto reiterado no sólo en cada país, sino en las propias Naciones Unidas y en las misiones estadounidenses.

en consecuencia al efectuarlos el Ejército se ve inmerso en la polémica acerca de éxitos y fracasos en el control de la criminalidad; que dado que los operativos recaen sobre sectores sociales marginados aumenta la estigmatización social y crea la imagen de un “nuevo enemigo interno” (Dammert, 2007: 68); y que la extensión de este puede comprometer la viabilidad del Estado colocándolo en el escenario del Estado fallido.

Finalmente hay una corriente profesional dentro de los mismos autores militares que hacen notar como adquirir capacidades no convencionales daña o es en detrimento de las tradicionales; que las nuevas amenazas contaminan las instituciones y su disciplina al acercarlas a realidades como el crimen organizado; y que un elenco desproporcionado de amenazas puede vaciar de contenido concreto el termino de amenaza y pasar a significar todo y nada.

Gráfico 1

Modelo tradicional de Seguridad y Defensa

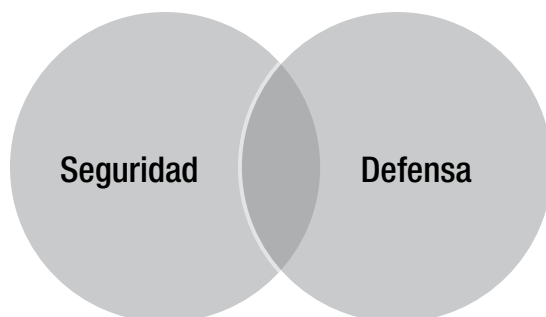


Gráfico 2

Implosión de la Seguridad



En todo caso a nivel regional no hay equivalencia entre los conceptos de seguridad y defensa en los países de la región. Podemos sostener que hay, metafóricamente, una línea ecuatorial *divisoria* entre los Estados de concepciones de seguridad restringida y los de seguridad ampliada. Países como Chile perciben diferencias sustantivas de la defensa y la seguridad, pero hay otro grupo de países como los centroamericanos y México, en que se establece un sector de cooperación común que utiliza a las FF.AA. en percepciones de empleo más allá de la defensa. Crecientemente algunos países de la línea ecuatorial también están comportándose de modo híbrido en este desafío.

LA REFORMA EN LA POLÍTICA DE DEFENSA

En el año 2002, durante el gobierno de Lagos, la ministra Bachelet puntualizaba los aspectos medulares de la nueva política de defensa proyectada:

En un nivel inmediatamente inferior de la Política de Defensa, el Ministerio de Defensa ha comenzado a trabajar en un proceso de modernización institucional tanto de la defensa como de las instituciones. En el caso de la defensa, el objetivo es modernizar la estructura del propio Ministerio de Defensa para formalizar e institucionalizar la participación y conducción civil de la política de defensa, incluyendo en esto aquellas instituciones que regulan la conducción político-estratégica y estratégica, así como la asignación de recursos para este sector del estado. Y en el caso de las instituciones, el proceso apunta modernizar tanto la doctrina, como la gestión y la estructura de fuerzas de nuestras Fuerzas Armadas, avanzar hacia un Servicio Militar crecientemente voluntario¹⁷.

El 20 de agosto de 2008 la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Chile aprobó en primera instancia el proyecto de ley que modernizaría el Ministerio de Defensa. La oposición sólo intentó vetar la “la facultad que permitirá que el gobierno fije la nueva planta de personal del ministerio, la que sin embargo fue repuesta por mayoría (concertada) durante la votación final.” En lo sustantivo el proyecto sustituía las subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación, Carabineros e Investigaciones por otras, pero además las dos últimas cambiaban de dependencia en una nueva subsecretaría Seguridad Pública dependiente del Ministerio del Interior. Las tres primeras por su parte eran reemplazadas por una sola Subsecretaría de las Fuerzas Armadas, que se abocaría “todo lo relativo a la política militar” y que conviviría con una nueva Subsecretaría de Defensa, que trataría “la

17 Bachelet (2002).

gestión de la cartera en lo relativo a los temas político-estratégicos del sector defensa”¹⁸.

Sin mayores modificaciones el proyecto de ley fue aprobado por el Congreso (ambas ramas) el 22 de diciembre de 2009. Fue promulgada la ley el 2 de febrero de 2010. Esta creó 2 Subsecretarías: la de Defensa, “abocada a las políticas de cooperación internacional” y, otra para las Fuerzas Armadas, “relativa a los asuntos y personal militar”. Crea además “el cargo del jefe Estado Mayor Conjunto, que será elegido por el presidente de la República entre los oficiales generales de tres estrellas, y se encargará de actuar en situaciones de crisis, manteniendo preparadas y organizadas a las Fuerzas Armadas”¹⁹.

El 2 de febrero de 2010 se da el tercer paso cuando Bachelet promulga solemnemente la Ley que “moderniza y reorganiza el Ministerio de Defensa de su país, crea el cargo de Jefe de Estado Mayor Conjunto, y aumenta el control en la compra de armamentos”. “Con esta Ley –precisaba– se crea el cargo de jefe de Estado Mayor Conjunto, encargado de preparar y organizar a las Fuerzas Armadas en períodos de paz, mientras que en tiempos de guerra el presidente de turno será quien las tenga a cargo”²⁰.

Actualmente –2011–, rige el organigrama aprobado por la reforma descrita que coloca las dos Subsecretarías, de Defensa y para las Fuerzas Armadas, al mismo nivel que el Estado Mayor Conjunto. Este último es conducido por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional (JEMDN), que conducirá las operaciones militares en tiempo de guerra, y pasará de ser un oficial de “tres estrellas”, asesor y apoyo del ministro de Defensa, a un general o almirante de cuatro estrellas y del mismo nivel mismo nivel que los comandantes en jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. El ejecutivo designara para ello a cualquier oficial de tres estrellas y éste será ascendido al rango superior durante cuatro años, tras lo cual pasará a retiro. “Este oficial, que puede ser certeramente descrito como un jefe de Operaciones Conjuntas, esta-

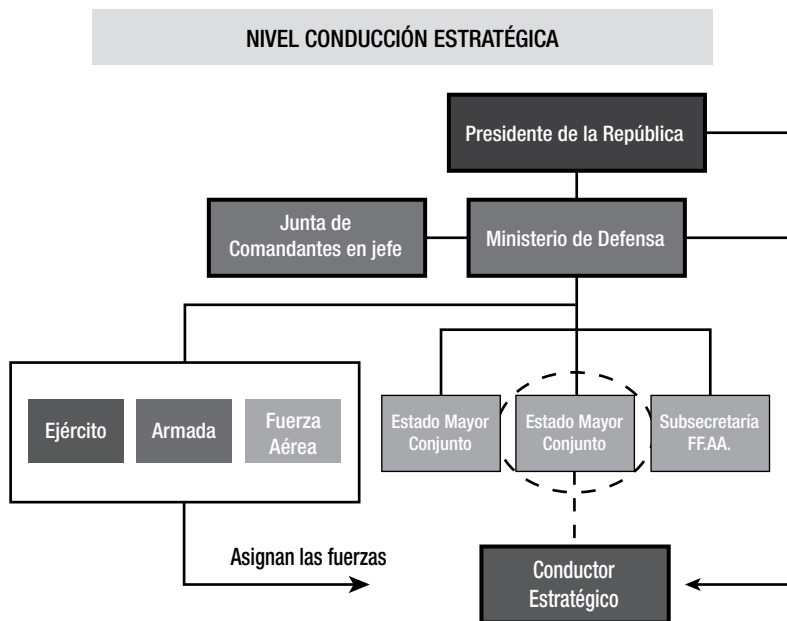
18 Higuera (2008).

19 “Chile: La reforma más importante en Defensa” (2010).

20 Una razón adicional para la creación del Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional es restar poder a los Comandantes en Jefe y darles un carácter administrativo pero no operativo. Sin embargo, en 2011, la autonomía de esta nueva figura quedó cuestionada por el escándalo de una casa para el JEMDN, siendo su sucesor más contenido respecto de su independencia de sus superiores jerárquicos. En todo caso la Presidenta decía que este era un momento especial “Para quienes vivimos el quiebre de nuestra democracia [1973] y que comprendimos la necesidad de realizar cambios profundos para evitar su repetición, hoy es una fecha que alguna vez soñamos” “Chile: Bachelet moderniza y reforma el Ministerio de Defensa” (2010).

ría encargado de la coordinación, planificación e implementación de todos los despliegues militares, sean conjuntos o no”²¹.

Organigrama del Ministerio de Defensa y Conducción Estratégica



Fuente: presentación del ministro de Defensa, 20 julio de 2011.

En el proyecto se diseñó la Subsecretaría de Defensa, que dispondría de una planta de personal propia con especialistas civiles calificados y “que junto a los especialistas militares asesorarán al ministro de Defensa y al Gobierno en estos temas.” La proposición de 2008 también incluía “un Artículo transitorio, bajo el cual se entregarían facultades al presidente para fijar la planta de personal del nuevo Ministerio mediante decretos con fuerza de ley”. Pero la oposición parlamentaria, Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI) se opusieron, afirmando que debía aprobarse con quórum calificado, y que el personal de confianza y de carrera, así como las remuneraciones sólo podían fijarse mediante una ley y no un decreto de menor jerarquía²².

21 Higuera (2008).

22 Higuera (2008).

En cuanto a la reforma financiera esta quedó pospuesta, y fue discutida por el gobierno de Sebastián Piñera, fijándose para defensa tres fondos:

- El *Fondo de Contingencia Estratégica*, de 2011.
- El *Fondo de Estabilidad Económica y Social* (FEES), de 2006 (recibió su primer aporte el 6 de marzo de 2007).
- Y el *Fondo de Reserva de Pensiones* (FRP) (recibió su primer aporte el 28 de diciembre de 2006)²³.

El Fondo de Contingencia Estratégica, según Guillermo Pattillo (2011), entonces jefe del Grupo Asesor del Ministerio de Defensa²⁴, se crea porque los ingresos de la Ley Reservada del Cobre “no tiene por qué coincidir en el corto plazo con el nivel de gastos requerido por las FF.AA. y aprobado por la autoridad. Esto se ha hecho particularmente nítido desde 2004, cuando el precio del cobre en los mercados internacionales inicia una fase de alza que lo tiene hoy en niveles muy superiores a los que se anticipaban no mucho atrás”. De modo que dada la diferencia entre el “ingreso anual y los gastos autorizados por el gobierno, [...] se ha acumulado en la forma de ahorro en moneda extranjera”, estos recursos ahorrados “han sido colocados en el mercado de capitales nacional por la Secretaría del Consejo Superior de Defensa Nacional (Consudena); entidad que, evidentemente, no tiene ni el rol ni la infraestructura para hacer una gestión de tipo mesa de dinero ni menos la de colocar recursos en instrumentos financieros sofisticados, en Chile o fuera del país”. Por consiguiente se pidió al Banco Central, “a través del Ministerio de Hacienda, que actúe como Agencia Fiscal para la gestión de los recursos de defensa. Pasa a ser éste, por ello, *un tercer fondo* cuya inversión en el mercado de capitales será llevada a cabo por el Banco. Al fondo de defensa le hemos llamado *Fondo de Contingencia Estratégica* (FCE)”²⁵.

En el nuevo concepto las directivas de inversión del FCE serán, precisa Pattillo (2011), “una responsabilidad compartida del Ministerio de Defensa y Hacienda, dado que reconocerán las particularidades del objeto de la inversión de estos recursos, los cuales están destina-

23 Pattillo (2011).

24 Guillermo Pattillo, de centroderecha, economista de Defensa, profesor universitario y el más autorizado interprete de la ley, ya que es su especialidad. De todas maneras es ilustrativo del fundamento técnico del proyecto, antes de su arribo como asesor jefe en el Ministerio, contenido en el artículo de Arévalo Sarce (2009).

25 Pattillo (2011).

dos al financiamiento de adquisiciones de equipos e infraestructura de las FFAA.” Con la finalidad del fondo era “[...] *independizar el flujo de gastos* que derivan de los programas de desarrollo de mediano y largo plazo de la defensa, *del flujo de ingresos de corto plazo*. Genera, por ello, estabilidad en la asignación de recursos y permite una programación de gastos más eficiente”²⁶. En relación a los ingresos transitorios de defensa, respecto a su gasto permanente, “*permitirá reducir el riesgo de ese portafolio y aumentar su rentabilidad*”. Adicionalmente, el gobierno mejora la “*transparencia* con la cual operan las inversiones financieras del sector. Esperamos que la primera transferencia al Banco se realice durante el mes de marzo de este año”²⁷.

Las preocupaciones del Ministerio son como es obvio la creación de la carrera civil del funcionario de defensa; la reducción y actualización de la competencia militar (fuero jurídico) convenida con el Ministerio de Justicia y la Corte Suprema; y la derogación y cambio de la Ley Reservada del Cobre, que en 2011 entró en tramitación, estableciendo un presupuesto cuatrienal para las adquisiciones en las instituciones armadas. El ministro Allamand (2011), explicando el proyecto gubernativo, manifestó:

Hoy está claro que el país va a tener una estrategia de seguridad y defensa que va a tener un horizonte de 12 años, y desde esa estrategia van a derivarse las capacidades estratégicas para la defensa que el país requiere. Y para satisfacer esas capacidades estratégicas va a haber un presupuesto cuatrienal.

El presupuesto tiene dos componentes: el ordinario y la Ley Reservada del Cobre. El primero se mantiene y la segunda se reemplaza por lo que se denomina “Financiamiento para Capacidades Estratégicas”, que será una partida presupuestaria en el marco de la aprobación presupuestaria, pero en vez de uno como las demás, será de cuatro años.

Pattillo expresaba que, en el financiamiento de las Capacidades Estratégicas, entraría el “mantenimiento” del material, que comprende un “ciclo completo” (inversión, operación, mantenimiento y sostenimiento del material). Además de este, existirá un Fondo de Contingencia que, según el ministro Allamand, es “una cantidad significativa de recursos que esté siempre a disposición de la defensa. Ya sea para situaciones de emergencia, catástrofe o desastres naturales, o cuando corresponda por alguna situación adversa en el terreno internacional,

26 Pattillo (2011; subrayado en el original).

27 Pattillo (2011; subrayado en el original).

de hacer adquisiciones, o, por último, cuando existan oportunidades en los mercados.” Ese fondo de contingencias “va a estar disponible para poder utilizarlo para las adquisiciones de este material. Entonces, en definitiva lo que va a existir es el presupuesto ordinario y el presupuesto de capacidades estratégicas. Este último se va a definir por un periodo plurianual de cuatro años²⁸.

Otro aspecto es un eje nuevo el de la Transparencia. El 25 de enero de 2011 y como respuesta a los cuestionamientos acerca de la adquisición del puente en el Bío Bío y la ministerial de su predecesor argumentando secreto militar los ministros Andrés Allamand y Felipe Larraín, protocolizaron el traspaso de la administración de los fondos de la Ley Reservada del Cobre desde el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) al Ministerio de Hacienda. El cambio permite acceder a la información del Ministerio y ser coherente con el proceso de modernización del Estado y complementario a los cuatro ejes que, según la prensa, “al interior de la secretaría de Estado bautizaron como ‘la doctrina Allamand’”²⁹.

Se deduce de la exposición precedente que el gobierno Piñera, más allá de los planteamientos suscritos por los Grupos Tantauco de Defensa, no ha articulado una proposición nueva, sino que prolonga y enfatiza los ejes de la política de precedente, salvo en la introducción del eje de la Transparencia que sería lo más propio de la nueva gestión. Pero en cuanto a financiamiento acentúa el diagnóstico precedente acentuando la continuidad y corona el esfuerzo por independizar dichos ingresos para equipamiento del 10% de las utilidades de la venta del cobre. En lo disuasivo refuerza este carácter, aunque trata de romper la cultura institucional en su gestión (salida del ministro Ravinet) y coloca a funcionarios civiles en un rasgo de mayor autonomía.

5. EL EJE DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

El desarrollo del debate sobre la seguridad pública fue presionado por la introducción de ideas sobre seguridad ciudadana y la creciente alarma de la población por los niveles de victimización. En 2001, producto del diagnóstico realizado se aplica el programa *Comuna Segura*, y se empieza a organizar la División de Seguridad Ciudadana en el

28 “El presidente [Piñera] resolvió que va a existir un fondo de contingencia estratégico. Y su monto es precisamente una de las materias que él debe determinar. Yo creo que la determinación que deberá adoptar este o cualquier gobierno es mantener los niveles de equipamiento y, en consecuencia, los niveles disuasivos de nuestro actual sistema de defensa”. Ver: “Allamand, por primera vez, a fondo: Sus 4 meses en Defensa y la reforma a la Ley del Cobre” (s/f).

29 Romero Eguiluz (2011).

Ministerio del Interior. Parte de su tarea fue generar instancias técnicas y política, prevenir el delito, y potenciar a los actores locales en la configuración de condiciones adecuadas de seguridad.

De todas maneras el programa que operaba mediante llamados a concursos para obtener recursos a nivel comunal no tuvo adecuada respuesta en los receptores sociales. Esto ocasionó heterogeneidad, fruto de la descentralización en su aplicación, aunque manteniendo su énfasis en control, desarrollo institucional, información, tecnologías y prevención en la formulación de la *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*.

Un nuevo paso lo dio el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, que presentó el 15 de junio de 2006 la iniciativa de crear el Ministerio del Interior y *Seguridad Pública* reasignando a Carabineros e Investigaciones de Chile en su seno. En el año 2000, aumentó el contingente de Carabineros de Chile y diseñó una nueva *Estrategia de Seguridad Pública*. En su periodo el Plan Cuadrante de vigilancia comunal se extendió a 72 comunas, es decir al 64% del mapa administrativo del país.

De acuerdo al “Mensaje de S.E la presidenta de la República”, leído en la sesión 24 de la Legislatura N° 354, se plantea un Ministerio de Seguridad Pública con capacidad de definir la política de prevención y control de la delincuencia, ejerciendo mayor control sobre los entes públicos que actúan directamente en los factores que determinan o inciden como condicionantes de la seguridad. “Los problemas relacionados con la seguridad pública, desde hace ya varios años, ocupan un lugar destacado entre las preocupaciones de la opinión pública”. “Ello se debe, entre otros factores, al aumento de algunos delitos violentos –sobre todo robos–, a la mayor cobertura que los medios de comunicación dan a los delitos, a un cambio de comportamiento de la delincuencia organizada y a una mayor implantación social en ciertos barrios urbanos de la redes de narcotráfico”³⁰. De acuerdo al “Mensaje...” la investigación y enjuiciamiento de los responsables de infracciones a la ley eran sólo una parte del fenómeno, y una respuesta exclusivamente penal no responde integralmente sobre los múltiples factores que determinan la inseguridad.

Parte de este concepto, congruente con la reforma procesal penal, es que se considera que los delitos no son amenaza para el orden público. El “Mensaje...” sostenía:

La demanda por seguridad ha crecido. La gente quiere estar al resguardo de los riesgos que son evitables, que el Estado y la comunidad

30 Ley N° 20.502, República de Chile (2011: 5).

les brinden protección y que en caso de sufrir un delito, la policía y los tribunales actúen con prontitud y eficacia para individualizar al responsable y aplicarle la sanción que establece la Ley³¹.

Debe haber un equilibrio entre prevención y sanción, y ésta sólo puede aplicarse luego de un proceso judicial justo y llevarse a cabo en condiciones que permitan la rehabilitación del delincuente³².

Los problemas relacionados con la seguridad pública, desde hace ya varios años, ocupan un lugar destacado entre las preocupaciones de la opinión pública. Ello se debe, entre otros factores, al aumento de algunos delitos violentos³³.

No obstante lo anterior, en el país se advierte la necesidad que exista una autoridad al más alto nivel gubernamental que tenga la seguridad pública como responsabilidad exclusiva o principal. Durante la discusión parlamentaria de las reformas constitucionales que fueron aprobadas en el año 2005, se suscitó el debate sobre cuál debería ser la mejor forma para organizar las tareas de seguridad pública, visto que la situación presente en que Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones dependen del Ministerio de Defensa pero realizan sus funciones bajo la dirección del Ministerio del Interior, no asegura que ello se pueda alcanzar³⁴.

Como se ha dicho anteriormente el proyecto radicaba en el nuevo Ministerio la dependencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Concebía dos Subsecretarías: una de Seguridad Pública y otra de Fuerzas de Orden y Seguridad. Para su ejecución la política de seguridad pública correspondería fundamentalmente a intendentes y gobernadores. Además, proponía una instancia superior de coordinación, denominada Consejo de Seguridad Pública. Entidad asesora del ministro en la elaboración de la política nacional de seguridad pública, y que supervisará su “correcta, oportuna y eficaz aplicación al interior de los diferentes organismos de la Administración del Estado” (Ley N° 20.502, República de Chile, 2011: 13).

Complementariamente se hacía notar la necesidad de institucionalizar “una agencia gubernamental especializada en materia de prevención del consumo y del tráfico de drogas”³⁵. Es decir convertir al Comisión Nacional contra los Estupefacientes (CONACE) en un Ser-

31 Ley N° 20.502, República de Chile (2011: 6).

32 Ley N° 20.502, República de Chile (2011: 6).

33 Ley N° 20.502, República de Chile (2011: 5).

34 Ley N° 20.502, República de Chile (2011: 6).

35 Ley N° 20.502, República de Chile (2011: 13).

vicio Público con patrimonio propio y personalidad jurídica propia, dependiente del nuevo Ministerio.

El trámite legislativo, en 2009, modificó algunas partes para obtener un consenso con la oposición en torno al proyecto (Senado, 13 de octubre de 2009, Sesión 58, 357ª Legislatura). Según el diputado Felipe Harboe, anterior ex subsecretario, la creación de un nuevo Ministerio se topó con la idea que el Ministerio del Interior era tradicionalmente el garante del orden público del país. En consecuencia, creándose otro ministerio inevitablemente las policías iban a tener una doble dependencia, reproduciendo lo que se quería evitar con la anterior situación que era la dependencia administrativa de defensa y la política de Interior. De todas maneras, la insistencia en desafiliar a Carabineros de Defensa era un resabio de la crítica a la tesis de la seguridad nacional³⁶.

Lo esencial del proyecto quedó, pues, en la filosofía de la nueva Subsecretaría para diseñar políticas cruzando la información de las comunidades sociales de base³⁷, con la información sobre drogadicción del CONACE, o de las instituciones de salud a nivel de intendentes –más que de gobernadores– para producir medidas intersectoriales. En el año 2011, se concretó la modificación legal e institucional, con la creación de una nueva Subsecretaría y la adición al nombre de Ministerio del Interior el de “y Seguridad Pública”³⁸. Tras este cambio el énfasis del Ministerio del Interior fue el combate al delito, sin dejar de tener en cuenta otros aspectos como la prevención, la rehabilitación, y el control³⁹.

36 “Estoy contento, es un logro institucional, primero para la democracia y la salida de las policías del Ministerio de Defensa, es la normalidad institucional de éste país, yo me siento muy orgulloso de haber aportado a éste proceso. Barajamos muchas alternativas, un nuevo Ministerio de Seguridad Pública, un Ministerio del Interior y Seguridad Pública como fue, con una Subsecretaría de Prevención o con más Subsecretarías como las de Carabinero e Investigaciones, luego se barajó la posibilidad de incorporar al SENAME. Terminar con la doctrina del enemigo interno y volver a las policías al Ministerio del cual nunca debieron haber salido, yo me siento parte activo de ese logro, que le va a hacer bien al país”. Guerrarty, Pauline 2011 “Entrevista al diputado Felipe Harboe”, 18 de mayo.

37 De acuerdo a los legisladores hubo énfasis en la “mayor participación de las comunas y de los vecinos en este nuevo Ministerio de Seguridad Pública y lo logramos a través de estos Consejos de Seguridad Pública, los Consejos Regionales y el rol que van a tener los Municipios y los Alcaldes en esta nueva estructura”. Guerrarty, Pauline 2011 “Entrevista al diputado Cristián Monckeberg”, 25 de mayo.

38 En el caso del Ministerio del Interior hay dos Subsecretarías. La Subsecretaría del Interior atañe a la seguridad pública interior; mantención del orden público, y la coordinación territorial del gobierno. Y la Subsecretaría de Prevención del Delito que desarrolla un Plan 2010-2014 con las misiones de prevenir, proteger, sancionar, apoyar, y rehabilitar.

39 De todas las nombradas la más compleja para el Estado es la rehabilitación puesto que los presupuestos son bajos, la sociedad estigmatiza y repele físicamente

En todo caso las acciones de represión han quedado esencialmente confinadas a Carabineros e Investigaciones de Chile, la labor de inteligencia a la ANI, aunque recientemente –mayo de 2011– en una reunión de alto nivel⁴⁰ en San Pedro de Atacama sobre el narcotráfico en Chile, el Ejército reiteró la absoluta prescindencia de las Fuerzas Armadas en su combate, basándose el representante del Estado Mayor Conjunto en las negativas experiencias de México y Colombia, aunque se está intentando que el Ejército de asistencia técnica a los organismos contra el delito a través de “su contribución y asesoría a las policías en materia geográfica y tecnológica, como también de estudios que la institución castrense posee respecto de pasos no habilitados usados por las mafias de la droga para internar estupefacientes en las regiones nortinas”⁴¹. Sea como sea, las Fuerzas Armadas han abandonado la custodia de las fronteras, desde el incidente en que murieron unos ilegales peruanos tratando de cruzar la Línea de la Concordia con Perú, la custodia es tarea exclusiva de Carabineros de Chile.

6. UN HORIZONTE NUEVO: LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Una novedad en este proceso, además de la constitución de una carrera del funcionario civil del Ministerio de Defensa y de la implementación de reformas en ese servicio, es que la política de defensa chilena se fija como tarea en el mediano plazo redactar una *Estrategia de Seguridad Nacional*, que se unirá a los *Libros de la defensa* que desde 1997 y hasta 2010 han ido delineando, ante la comunidad propia e internacional, su visión. Como dijo el ministro Andrés Allamand (2011), se está elaborando por primera vez este documento, bajo la premisa de la “necesidad de hacer explícita la estrategia de seguridad y defensa de país”, y cuya discusión se dará previa consulta al Senado en un documento denominado *Estrategia de Seguridad Cero* en 2012. En un

al delincuente. No obstante, se ha propuesto un programa especial dedicado a la rehabilitación delictual para dar al infractor de la ley la oportunidad de reinserirse en la sociedad, protección de las familias a las personas que quedan afuera, alternativas laborales, evitar abusos y romper las redes carcelarias. La otra es la rehabilitación de los adictos, porque según Harboe el “72% de los delitos se cometen bajo los efectos de la droga o para proveerse de droga, lo que hay allí no es una maldad estructural, lo que hay allí es una enfermedad”. Ver: Guerrarty, Pauline 2011 “Entrevista al diputado Felipe Harboe”, 18 de mayo.

40 Compuesta por, además del representante del Estado Mayor Conjunto, por el subsecretario del Interior, el de Prevención del Delito, el de Relaciones Exteriores, y altos jefes de Carabineros y la PDI (Policía de Investigaciones).

41 “El Ejército no participará en acciones contra narcotráfico” en *El Mercurio*, 17 de junio de 2011, C19.

proceso de redacción en curso, y que se inspira en sus similares española (2011), británica (2010) y neozelandesa (2009).

La estrategia, cuyo horizonte será de 12 años y que contemplará al mundo como dinámico, cambiante, con virajes notorios en el eje de poder mundial y la consolidación de actores emergentes globales. De todas maneras, la prevista ESN estará dedicada a la seguridad internacional y no al ambiente doméstico. El ministro de Defensa Andrés Allamand y el subsecretario de Defensa Oscar Izurieta Ferrer, en las exposiciones realizadas en un encuentro llevado a cabo en Santiago de Chile en julio de 2011 por el Center for Hemispheric Studies, tendieron a caracterizar a Chile como un Estado con una política defensiva, respetuoso de los tratados internacionales, y con creciente responsabilidad en la estabilidad *global*. El entorno de la defensa se caracteriza a su juicio porque tenemos un:

- Nuevo orden internacional y global.
- Mayor grado de conflictividad.
- Amenazas emergentes y transformación.
- Recursos naturales, energía y climático.
- Demandas de seguridad y defensa amplias, complejas y disímiles.
- Cooperación internacional⁴².

De acuerdo al Ministro el escenario global enfrenta “amenazas y riesgos transversales, interconectados y transnacionales”⁴³. Sobre todo referidos al terrorismo internacional, las crisis humanitarias y la delincuencia transnacional. Chile reconoce como amenazas el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, la vulnerabilidad energética y la protección de los recursos naturales como propios. Es interesante que este último pasa a ser un tema compartido en la UNASUR, y un vínculo para todos los actores de la región.

De acuerdo a esta presentación se entiende que en lo operacional el sector Defensa establece una relación entre los nuevos equipamientos y los planteamientos más diversificados del uso de la fuerza, tales como misiones de paz, *supervigilancia* del espacio aéreo y marítimo de tráfico comercial, que del tradicional énfasis vecinal. Pero también el Ministerio se desmarca de algunas opciones por la *securitización* que al final, recalcó el titular de la cartera, apuntan a que si la seguridad lo es todo es también nada. En la opción chile-

42 Allamand (2011); Izurieta (2011).

43 Allamand (2011).

na, la seguridad aparece como un concepto más afinado, en el cual opera como vértice la idea que el riesgo es la “factibilidad que un riesgo se materialice”⁴⁴.

Finalmente, hay que señalar el interés del gobierno actual de centroderecha y de parlamentarios de las regiones de Parícuta, Arica, Tarapacá y Antofagasta por apoyar la labor de las policías con insumos del sector Defensa, y más específicamente en el diseño del Plan Frontera Norte implementado a partir de enero de 2012, y presentado por los titulares de Defensa e Interior en octubre de 2011. De acuerdo al titular de Defensa para el plan “la experiencia de otros países como Brasil, que tiene la frontera más extensa de América Latina y que hace algunos años implementó el plan Frontera Segura, y como Argentina, que recientemente implementó en la zona norte el plan Escudo Norte”, y por tanto “[...] es un paso muy importante para la seguridad del país, para el control del narcotráfico, para el control de la delincuencia y el contrabando e implica una tarea de coordinación con los países limítrofes muy importante”⁴⁵.

CONCLUSIONES

La nítida diferenciación de roles entre las Fuerzas de Seguridad Pública y las Fuerzas Armadas se ha acrecentado en el gobierno de Sebastián Piñera y es la contraparte de un reforzamiento de las capacidades judiciales que han alcanzado también al interior de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y que refuerzan la nueva Subsecretaría de Prevención del Delito en el Ministerio del Interior. De modo que desde la mirada crítica hacia la heterogeneidad de la región que postula el *Libro de la Defensa 2010* es posible mantener la idea que un proceso de *securitización* no se avizora como modelo de corto plazo para el diseño de la defensa en Chile. Por el contrario, se ha acentuado que la seguridad es entregada a las fuerzas policiales existentes. No sólo porque se haya redistribuido la dependencia de las fuerzas policiales al Ministerio del Interior, sino porque además se expresó en una nueva resolución orgánica con la Subsecretaría de Prevención del Delito y con el cambio de nombre del Ministerio a *del Interior y Seguridad Pública*. Ello puso punto final a una larga permanencia acentuada por el origen y disciplina militar de la policía uniformada, Carabineros de Chile, descendiente entre otros de los Cuerpos de Carabineros del Ejército, que ejercían el orden rural. Tenemos, pues, un ámbito propio donde ambas fuerzas ejercen sus tareas.

44 Allamand (2011).

45 Ministerio de Defensa Nacional (2011).

Sin embargo, no han faltado voces en el sentido de incentivar una mayor presencia en la lucha contra el delito. Debido a que la doctrina institucional impide este concurso, sólo se ha abierto la posibilidad de cooperación técnica cartográfica del Ejército en el control territorial de espacios abiertos, para complementar las tareas de policías, la Armada (vigilancia del espacio marítimo) y la Fuerza Aérea (*ídem*, aéreo). En este sentido tanto la presentación del Plan Frontera Norte –que implica recursos militares para la *supervigilancia* del espacio fronterizo apuntado a lo criminal– como la inclusión del crimen transnacional en las amenazas en el borrador de la nueva Estrategia de Seguridad 2013-2025, indican una leve flexión a un mayor protagonismo militar en la cooperación a la policía.

En este sentido hay que observar con preocupación las presiones respecto de la necesidad de coordinaciones interagenciales que incluyan a Fuerzas Armadas y que puedan derivar en acciones operativas y no meramente de inteligencia. Estas, de hecho, se dan entre servicios tales como el agrícola y ganadero (SAG), el servicio de impuestos internos, la ANI y las Subsecretarías respectivas, etc. De todas maneras esfuerzos coordinados han sido solicitados en coordinación con Naciones Unidas para controlar el tráfico de precursores químicos fabricados en Chile y que sirven para tratar los estupefacientes⁴⁶.

Aunque la inteligencia doméstica está fuera de la atribución de las Fuerzas Armadas y el control del tráfico de activos y de lavado de dineros ilícitos está a cargo de la Unidad de Análisis Financiero (que está situada en el Ministerio de Hacienda y dependiente de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP), se observa un preocupante interés –en nombre de la eficiencia– por involucrar a los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas en provisión de información confiable.

Claramente, el dilema entre *área de exclusión* u *oportunidad de interacción institucional* está resuelto en favor del primero, con muy débiles atisbos del segundo. Por ello, podemos responder nuestra pregunta inicial: en cuestiones de Seguridad y Defensa para Chile, ambas variables siguen *tan lejos* como de costumbre, y eso es una buena noticia en medio de decisiones regionales que apostaron que enviando tropas se iban a solucionar problemas que tienen que ver con la inclusión, el desarrollo, y las prácticas sociales.

46 Se calcula que el 37% de los productos químicos de este tipo son vendidos a Perú y Bolivia. En la reunión participaron Aduanas, Instituto de Salud Pública, Carabineros, PDI, Ministerio Público, Directemar (Armada de Chile), y Departamento de Crimen Organizado de la División de Estudios y la División de Informática. Ver: "Misión de la ONU asesora a Chile contra tráfico de precursores" 2011 *El Mercurio*, 21 de junio, C12.

BIBLIOGRAFÍA

- Allamand, Andrés 2011 “Exposición del Ministro de Defensa”, en la Conferencia Sub Regional de Defensa realizada en el Hotel W, Santiago de Chile, 20 de julio.
- “Allamand, por primera vez, a fondo: sus 4 meses en Defensa y la reforma a la Ley del Cobre” s/f en *Revista Técnicos Mineros* en <http://www.revistatecnicosmineros.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6538:allamand-por-primera-vez-a-fondo-sus-4-meses-en-defensa-y-la-reforma-a-la-ley-del-cobre-&catid=17:noticias>
- Arévalo Sarce, Alejandro 2009 “El modelo de asignación de recursos para las inversiones en defensa chileno: Impactos y comparaciones regionales” en *Security and Defense Studies Review* (Washington: CHDS) Vol. 9, N° 1&2: 27-48.
- Bachelet, Michelle 2002 “Los Estudios Comparados y las relaciones civiles-militares. Reflexiones tras una década de consolidación democrática en Chile. Intervención de la Ministra de Defensa Nacional de Chile, Michelle Bachelet Jeria en la Primera Semana Iberoamericana Sobre Paz, Seguridad y Defensa, organizada por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado” en <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2002/25.06.2002Civil_militar.htm> acceso 30 de de agosto de 2007.
- Bustos, Marcos y Rodríguez Márquez, Pablo 2004 *La disuasión convencional. Conceptos y vigencia* (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional-Academia de Estudios Políticos y Estratégicos).
- “Chile: Bachelet moderniza y reforma el Ministerio de Defensa” 2010 en *Infobae.com*, 2 de febrero. En <<http://www.infobae.com/notas/498630-Chile-Bachelet-moderniza-y-reforma-el-Ministerio-de-Defensa.html>>.
- “Chile: La reforma más importante en Defensa” 2010 en *Willax.tv*, categoría Internacional, 2 de febrero. <<http://willax.tv/.../chile-moderniza-su-ministerio-de-defensa/>>.
- Higuera, José 2008 “Chile Avanza Tramitación de Modernización del ministerio de Defensa” en *Enfoque estratégico*, 20 de agosto. En <http://www.enfoque-estrategico.com/noticias/modernizacion_ministerio.htm>.
- Izurieta, Oscar 2011 “Exposición del Subsecretario de Defensa: Modernización y Transformación” en la Conferencia Sub Regional de Defensa realizada en el Hotel W, Santiago de Chile, 22 de julio.
- Munguía, David (ministro de Defensa de El Salvador) 2010 “Apoyo de la Fuerza Armada a la Seguridad Pública en El Salvador” en

- Security and Defense Studies Review* (Washington: CHDS) Vol. 10: 139-144, spring-summer.
- Ministerio de Defensa Nacional 2010 *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010* (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional).
- Ministerio de Defensa Nacional 2011 “Ministros de Defensa e Interior encabezaron lanzamiento de Plan Frontera Norte”, 4 de octubre. En <<http://www.defensa.cl/2011/10/04/ministros-de-defensa-e-interior-encabezaron-lanzamiento-de-plan-frontera-norte/>>.
- Pattillo, Guillermo 2011 “Fondo de Contingencia Estratégica (FCE)” (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional), 18 de febrero. En <<http://www.defensa.cl/fondo-de-contingencia-estrategica-fce/>>.
- República de Chile 2011 “Ley N° 20.502. Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales”. 21 de febrero.
- Romero Eguiluz, Martín 2011 “Transparencia y FF.AA: ‘la doctrina Allamand’” en *La Nación on line*, <<http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20110125/pags/20110125191342.html>>.
- Waeber, Ole, 1998 “Insecurité, identité: une dialectique sans fins” en Le Gloannec, Anne-Marie *Entre Union et Nation. L'Etat en Europe* (París: Presses de Sciences Politiques) pp. 91-136.
- Waeber, Ole, 1995 “Securitization and Desecuritization” en Lipschutz, D. *On Security* (Nueva York: Columbia University Press) pp. 46-86.

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

La inseguridad es en América Latina no sólo una demanda creciente, cuyas formas pueden llevarse al extremo de la petición de mano dura, a la criminalización de la protesta o a la estigmatización de grupos sociales bajo el principio del retorno de “las clases peligrosas”, también es un núcleo de hegemonía. De cualquier forma, lo preocupante es que las formas de hegemonía no garantizan hasta ahora una integración no autoritaria que posibilite la rendición de cuentas de los militares y los policías a los ciudadanos mediante mecanismos de control civil.

El lector tiene en sus manos un libro que permite la comparación de tendencias y procesos regionales, que informa acerca de los logros de la democratización de la seguridad y advierte sobre los riesgos de las políticas de seguridad de los gobiernos derecha e izquierda en América Latina si no se sujetan a mecanismos civiles de rendición de cuentas. Después de la lectura de éste, el lector se percatará del espíritu libertario de los integrantes de este grupo de investigadores que sostienen que el desarrollo democrático de la región es impensable sin la defensa irrestricta de los derechos individuales y colectivos.

De la Introducción de José Alfredo Zavaleta Betancourt

Patrocinado por
 **Asdi**
Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1891-13-9



9 789871 891139