

“SEGURIDAD CIUDADANA, UNA VISIÓN DE LA ZONA SURAMERICANA”
Autora: Patricia Arias B.

El concepto de Seguridad Ciudadana ha pasado a tener una importancia central en el mundo en general, y en especial en latinoamérica desde hace un par de décadas. Ello, inicialmente, como una forma de crítica política de parte de quienes pasaron a convertirse en la oposición a los gobiernos que asumían la conducción de nuestros países hacia la recuperación de la democracia y la paz interna. Entonces, la delincuencia surge como el nuevo enemigo interno que “asola” las calles de las ciudades y barrios a raíz de la pretendida debilidad de los gobiernos democráticos.

La seguridad, por definición, es un bien público y un derecho colectivo del que todos deben beneficiarse sin distinción, sin que el acceso a ella pueda transformarse en un bien disponible en el mercado y se convierta en un nuevo factor de desigualdad entre las personas. La concepción democrática de seguridad ciudadana tiene una dimensión de civismo y solidaridad que determinan este carácter de bien colectivo, por lo que debe ser comprendida como una tarea de todos, en tanto somos partes de una misma comunidad reunida en torno a un proyecto común¹. Las políticas de tipo *seguritario* que se centran en la promoción de medidas de autoprotección sustentando la industria de la seguridad privada, carecen de esta dimensión solidaria.

La seguridad referida a la criminalidad es un concepto polimorfo e híbrido tanto por las acciones que cubre como por su objetivo final que es reprimir, disuadir o inhibir la ocurrencia de determinados hechos, prevenir factores que potencien su realización y disminuir o eliminar el sentimiento de temor a ser víctima de un delito en la población. La seguridad ciudadana ha sido un concepto con límites difusos, que oscila entre la seguridad pública y el orden público; aun cuando su definición ha estado determinada por el espíritu de ubicar a la persona en el centro de la preocupación del sistema punitivo. En este sentido, la seguridad ciudadana se puede definir como una situación de tranquilidad social que permite a todas las personas tener la expectativa razonable de que pueden ejercer libremente todos sus derechos individuales y colectivos sin temor de verse expuestas a hechos de violencia, originados en actos individuales o sociales (Mera, 1993:85).

Pero el tema de la seguridad está determinado hoy en día por el problema de la inseguridad, frente al cual hay básicamente dos posiciones, una que la vincula directamente al crimen, y la otra, que la entiende en forma más autónoma del crimen y busca en otros ámbitos factores que la condicionan o determinan. El sentimiento de inseguridad se ha transformado en un hecho social y político que algunos autores describen como *un hecho social total* (Schaut, 2000)², pues involucra -o pone en jaque- a prácticamente la totalidad de la sociedad y sus instituciones. Este sentimiento de inseguridad se configura en forma compleja, presenta diversas dimensiones y se expresa de maneras distintas por quienes lo resienten. Puede estar condicionado por sentimientos de imprevisión -o conciencia de inestabilidad-, tanto en las interacciones cotidianas como en la trayectoria individual (profesional, personal, etc.); también puede ser signo o expresión de la percepción de desclasamiento social y desigualdad, así

¹ Arias, Patricia (2000). Seguridad ciudadana, una perspectiva humanista. Serie: Cuadernos para el Bicentenario. Santiago: centro de Estudios para el Desarrollo.

² Schaut, Cristine (2000). Le sentiment d'insécurité comme fait social total, les cas d'un groupe de paroles. En Réponses á l'insécurité, des discours aux pratiques. Bruxelles: Ed. Labor.

como puede estar ligado a la vivencia directa o indirecta de situaciones de inseguridad producto de la ocurrencia de actos delictuales.

Cuando se configura el sentimiento de inseguridad como un fenómeno ligado a la vivencia directa o indirecta de actos delictuales es posible observar la movilización de diversas instituciones y actores sociales. En síntesis, la inseguridad se asocia espontáneamente con la delincuencia, aunque en el malestar de la ciudadanía se mezclan miedos reales con otros difusos y abstractos. Así, los Gobiernos son constantemente interpelados, cuestionándose su capacidad para producir y mantener una situación de seguridad pública, su capacidad de administrar eficientemente las instituciones destinadas a proteger la seguridad y su falta de claridad y voluntad de hacerlo.

Definir el sentimiento de inseguridad como un *hecho social total*, permite vincular lo general a lo concreto, en el discurso y en la acción. De tal forma que, partiendo del contenido de las interacciones cotidianas, permite pensar los procesos de precarización social y psicoafectiva de una parte de la población y pensar en el reposicionamiento de los actores e instancias políticas en torno a la cuestión de la inseguridad; de esta forma, los sentimientos (ansiedades y temores) individuales asumen una existencia en lo social. Así, la inseguridad es un fenómeno que permite a grupos invisibilizados y aislados instalarse en el debate social y político.

En este escenario, nos encontramos frente a la generación de capital social de carácter *perverso*, de aquel en el cual no destacan las dimensiones positivas de la sociabilidad, sino que, recurriendo a los mismos mecanismos utilizados para generar capital social, se logran efectos no deseados (Lunecke, 2002)³. Esta situación es hoy día observable en nuestros países de la región andina y conosur, en donde encontramos situaciones en que el capital social ha mostrado su *lado oscuro* al encontrarse asociado a redes y estructuras sociales orientadas a la corrupción o ilícitos diversos.

Situación en América del sur

Diversos estudios señalan que América Latina es hoy la segunda zona con más violencia en el mundo⁴ (en todos los países el ascenso es importante, al punto que se ha estimado un promedio de 30 homicidios por cada 100.000 habitantes, delito que habría crecido en 40% en los últimos años. Entre los factores que se encuentran a la base del incremento del fenómeno criminal violento, están las elevadas tasas de desocupación, la baja calidad y precariedad de los empleos disponibles, las decisiones de política criminal erradas (con nullos o magros resultados), así como la asociación a otros fenómenos tales como el crimen organizado y conflictos internos en los países de la región. Además, las desigualdades están entre las más severas del mundo, presentando una muy mala distribución del ingreso. A ello se agrega el grave deterioro en la calidad de la vida familiar, alto nivel de desocupación juvenil, deficiente calidad de la educación y alto porcentaje de deserción escolar, sumados a la incertidumbre económica instalada en amplios sectores de la población.

³ Lunecke, Alejandra y Ruiz, Juan (2007). Capital social y violencia: Análisis para la intervención en barrios urbanos críticos. Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía. Santiago: FLACSO-Chile.

⁴ OMS, 2002.

La escena latinoamericana ha cambiado drásticamente en las dos últimas décadas, luego del término de los conflictos políticos, guerras civiles y dictaduras, que dieron paso a procesos de democratización, bajo una fuerte influencia del derecho internacional. A este contexto se agrega una condicionante de los procesos y realidades internas como son las consecuencias del proceso de globalización, que ha traído consigo la preocupación sobre ciertos fenómenos que preocupan principalmente a los países desarrollados, como son la migración y el narcotráfico, entre otras expresiones de la delincuencia organizada. Estas preocupaciones vienen a determinar con mayor o menor fuerza las políticas de seguridad de los países de la región, dependiendo de su nivel y forma de compromiso en dichos fenómenos. Un claro ejemplo de esto es el caso de Colombia.

Hoy, los principales problemas de seguridad en la región son la delincuencia organizada y no organizada, a lo que se suman ciertas debilidades en el sistema de administración de justicia criminal. Debilidades que se expresan principalmente en los grados de permeabilidad que han mostrado algunas policías ante el fenómeno de la corrupción o la tendencia a comportamientos que recurren al uso excesivo de la fuerza, así como también la falta de confianza de la ciudadanía en el sistema judicial. Sin embargo, generalizar sobre el fenómeno de la violencia y delincuencia, así como de la inseguridad en los países de América del Sur, presenta el riesgo de homogeneizar la realidad de los países desdeñando elementos diferenciados que son esenciales para la comprensión y el desarrollo de políticas apropiadas para su prevención y control. Una mirada general nos indica que en el origen, características y configuración de la criminalidad y la violencia hay diferencias importantes en los países sudamericanos. Así, en Colombia el fenómeno está fuertemente marcado por el conflicto armado y el narcotráfico, así como por la creciente relación entre ambos fenómenos, al punto que este último ha llegado a borrar las reivindicaciones que alguna vez sirvieron de fundamento a la violencia armada. En Brasil, es básicamente la miseria y la exclusión asociada al narcotráfico lo que determina su contencioso global. En Chile, el gran problema es la delincuencia común que es el centro de interés de la ciudadanía, fuertemente mediatizado por los medios de comunicación, y por estadísticas que se han incrementado fuertemente en los últimos años. En otros, como Argentina y Uruguay también es el delito común el que define el contencioso global, el que no aparece fuertemente asociado al crimen organizado. En América del Sur, los países andinos presentan una violencia fuertemente asociada al narcotráfico, a diferencia de lo que ocurre en el Cono Sur.

La diversidad de contextos, configuración y énfasis que presenta el fenómeno de la criminalidad en nuestros países determina el nivel de riesgo que representa este fenómeno para la gobernabilidad de los Estados, así como también el tipo de políticas que se diseñan para su control y la solidez de las instituciones involucradas en su aplicación. Un elemento que es común a todos en la región es la desintegración social y la exclusión, a lo que se suma -en muchos casos- las debilidades institucionales que inciden en el incremento de la criminalidad, ya sea por la debilidad o falta de coherencia de su acción y/o por haber sido permeadas por la corrupción, lo que afecta negativamente la confianza ciudadana necesaria tanto para dar cuenta de los delitos como para prevenirlos y controlarlos.

Un elemento que viene a agregar nuevas complejidades al fenómeno ocurre cuando la delincuencia se mezcla con acciones de carácter reivindicativo, ya que la capacidad y posibilidad de gobernar se verá fuertemente cuestionada en razón del ejercicio de la

fuerza desplegado como respuesta a una conflictividad en que se mezclan reivindicaciones sociales expresas y delincuencia, como ha ocurrido en los últimos meses en Chile.

Como dijimos, el fenómeno que más ha impactado el comportamiento de la criminalidad y las políticas públicas en la región es el narcotráfico. Especialmente por el interés de potencias como EE. UU en su control, considerándolo como una de las graves amenazas para la seguridad y la gobernabilidad en nuestros países⁵. Así, la amenaza al poder corruptivo del narcotráfico ha determinado la concentración de los esfuerzos gubernamentales en desarrollar políticas para su control y represión, cuyo error puede ser intentar resolver el problema por la sola vía del control, sin atender a los factores que determinan su emergencia y mantención. A esto, debe agregarse el aumento del número de armas de fuego ilegales en manos de la población, fenómeno que afecta a los países con diversa intensidad.

En algunos de nuestros países, donde las fuerzas armadas administraron el Estado y militarizaron la acción policial diluyendo la división entre defensa y seguridad interior, el rol de la sociedad civil en tanto actor y garante del sistema democrático fue prácticamente anulado en los períodos de dictadura. Hoy, por razones distintas se observa como el control social sufre cierto grado de militarización del policiamiento interno con la finalidad de enfrentar al crimen organizado, especialmente el narcotráfico. Este comportamiento exige una reflexión en cuánto al límite que nuestra concepción de la democracia impone a cierto interés de abordar áreas propias de la política social desde la óptica de la seguridad, más que desde la necesidad de ahondar en ellas como parte de la necesaria estrategia de profundización de nuestras democracias.

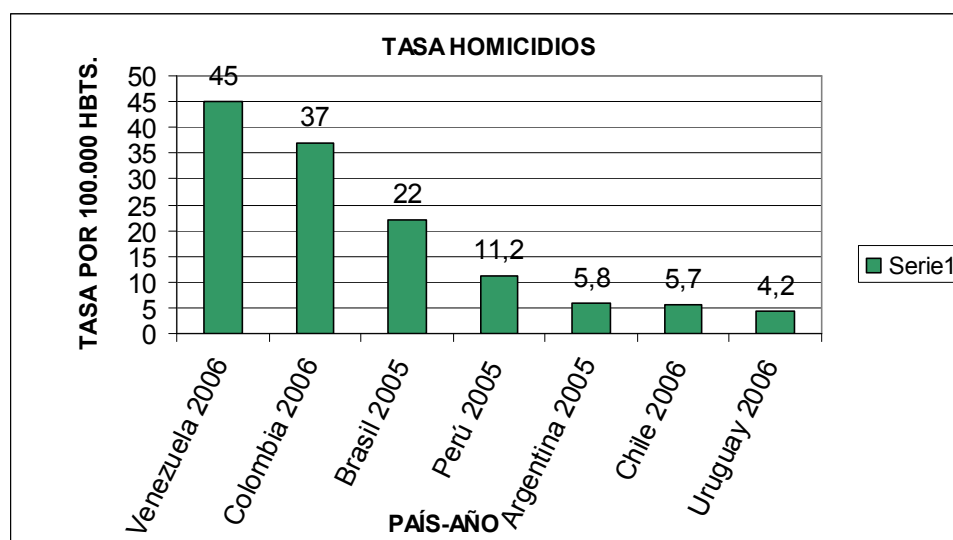
El comportamiento del fenómeno criminal debe ser analizado en el contexto de las políticas adoptadas por los gobiernos tanto en lo interno como en materia de cooperación internacional. En este punto, los gobiernos de países sudamericanos siguen careciendo de estrategias de cooperación sean bilaterales o multilaterales. Situación que puede estar afectada por ciertos conflictos pendientes entre países limítrofes, que obstaculizan el avance hacia mejores políticas de cooperación en esta materia. La existencia de acuerdos de colaboración en materia criminal es básica tratándose de desbaratar el crimen organizado.

En el nivel interno, las realidades de las dos subregiones muestran aspectos coincidentes, como son el permanente recurso a la ley penal ya sea para criminalizar nuevas conductas o para agravar las penas de las existentes; el desarrollo de la industria de la seguridad privada, que viene a sumarse como un nuevo factor de desigualdad en la población, conjuntamente con la sensación de que el Estado es incapaz de responder adecuadamente a esta demanda, lo que se expresa en distintos grados de ineficiencia de los sistemas judiciales para perseguir y sancionar el delito. En algunos casos, como Brasil, se suma a lo anterior el involucramiento de las policías y otros agentes del Estado en el crimen y la violencia; a lo que se suman conductas que incurren frecuentemente en actos de corrupción.

En la región la frecuencia delictiva se amplía a partir de la década de los 80 y ha ido en progresivo aumento, provocando que la situación delictiva empeore. Este aumento de la

⁵

criminalidad se asocia a los efectos que causa a nivel social, económico y cultural el predominio del pensamiento neoliberal en América Latina, acentuando un efecto particular que se repite en los distintos países, por lo que “se trata de los diversos procesos de heterogeneidad estructural y de diferenciación social que se puede reconocer en los distintos países del continente, con su consiguiente efecto en el plano de la desintegración social” (Meneses, 2002)⁶. Durante la última década en América Latina y el Caribe⁷ se registra un incremento en las tasas de delito contra la propiedad y las personas. Así como la modalidad de mayor violencia y uso de armas al cometerlos. Hay también un aumento en delitos de carácter económico y corrupción cuyo daño social e impunidad son indeterminados.



Fuente: Elaboración propia⁸.

La importancia de factores macrosociales

La producción de conocimiento empírico en materia de criminalidad a nivel internacional insiste en mostrar la diversidad de factores que inciden en esta, llegando a incorporar en los análisis y evaluaciones ciertos fenómenos macrosociales como el neoliberalismo y la globalización, los que deben ser sopesados en un análisis multicausal.

Algunos autores (Taylor, 1998)⁹ señalan que el actual modelo de sociedad promueve el delito en cinco puntos; los que son aplicables a la realidad de nuestra región, cuales son:

- El modelo actual promueve el delito al acrecentar significativamente la desigualdad mediante el proceso de concentración de los bienes en unos pocos y la manifiesta privación económica de muchos.

⁶ MENESES A. 2002. Ciudadanía e Integración Social en los procesos de Modernización del Estado. Revista Chilena de Administración Pública Universidad de Chile; vol. 1 Universidad de Chile.

⁷ CARRANZA, E. 1997. (coordinador), Delito y seguridad de los habitantes. México: Siglo XXI. P. 54 y ss.

⁸ www.cejamericas.org;

⁹ TAYLOR, I. 1998. Free Markets and the Costs Of Crime: An Adit of England and Wales, en P. Walton y J. Young, The Criminology Revisited, Houndmills, Basingstoke, Ham Prevención Situacionalhire.

- Se ha erosionado la capacidad de las comunidades locales para dar apoyo a las personas mediante recursos cívicos y municipales. Esta destrucción de los recursos locales es uno de los elementos centrales causantes de la inhabilidad de las comunidades locales para facilitar la socialización y la supervisión de los jóvenes, que actualmente se encuentran en las esquinas y calles, amenazando y provocando miedos.
- En cuanto a los efectos sobre el mercado laboral y sobre los recursos para atención de los niños, este progreso ha constituido un elemento clave en las tensiones y presiones que ha debido soportar la *unidad familiar*. Los problemas de la fragmentación familiar, y la rápida aparición de la familia monoparental con jefatura de hogar femenina como *problema social*.
- El Modelo favorece una “*cultura de la competencia darwinista* por el status y los recursos, en particular por su constante aliento a un nivel de consumo que la economía de mercado ha sido incapaz de proporcionar a todos los ciudadanos, al menos por medio de canales legítimos” (Currie¹⁰), lo que viene a coincidir con los planteamientos de Merton en materia de anomia: si no hay posibilidades de acceder a través de los canales legítimos, entonces se accede por canales ilegítimos.

Taylor reafirma en estos postulados la tendencia impuesta por el neoliberalismo a la heterogeneidad de clases, marcada por una profunda diferenciación en los ámbitos económico, político y social.

Este tipo de estructura estamentaria y altamente diferenciada que vive el país, independiente de la estabilidad económica relativa, y una disminución sostenida y paulatina de la inflación y el desempleo, no se reflejan en una sensación de mayor bienestar entre las personas. Existe una relación profunda y compleja entre deterioro socioeconómico de amplios sectores sociales versus enriquecimiento desmedido de otros, con el aumento de los índices de violencia social. Esta posición que hoy exponen algunos como el Director Nacional de Política Criminal (M. Ciafardini)¹¹, del Ministerio de Justicia de la Argentina, es coherente con los postulados de la teoría del control social de Hirshi y Gottfredson.

En el caso de Chile, que ha tenido uno de los mayores crecimientos macroeconómicos de América Latina, con un nivel de desempleo de una cifra (a diferencia de sus vecinos), muestra una notable disminución de la población pobre e indigente (según datos de MIDEPLAN). Una comparación simple de esta tendencia con la de las tasas de criminalidad muestra una correlación prácticamente nula.

ASPECTOS QUE REQUIEREN ESPECIAL ATENCIÓN EN SUDAMÉRICA

- **La violencia en los jóvenes y los desafíos para su prevención**

Siendo una realidad histórica y universal que los jóvenes concentran – significativamente- las conductas delictuales, esto se agrava hoy por características propias del contexto social, político y tecnológico: disponibilidad de armas, desarrollo

¹⁰ YOUNG, J. 2003. La sociedad excluyente; Madrid. Ediciones Jurídicas y sociales. S.A. Estos elementos están claramente conectados con el impacto que tuvo el desencadenamiento de las fuerzas del mercado sobre los modelos de vida de los norteamericanos de clase baja y las comunidades étnicas.

¹¹

de las comunicaciones, nuevos mercados del delito (drogas), los efectos de la globalización, la brecha de inequidad.

La *exclusión social* entendida como “el debilitamiento o quiebre entre los vínculos que unen a la persona con la sociedad (...) vínculos que corresponden a aquellos mecanismos responsables de su integración o pertenencia al sistema social”¹², indica que la exclusión se da cuando se deterioran los vínculos funcionales (integración al mercado de trabajo) y culturales (vínculos con el sistema educacional y con la socialización de normas y valores), lo que a su vez fomenta el debilitamiento de los vínculos sociales. La exclusión social es una condición y situación que vulnera la posibilidad de ejercer la ciudadanía plena¹³. Este es un concepto que debe orientar nuestra forma de comprender y abordar las políticas dirigidas a la prevención y control de la violencia y delincuencia de los jóvenes en nuestra región.

Otra noción a tener en cuenta es la de *vulnerabilidad social* (Walgrave, 1992)¹⁴, que consiste en la situación de riesgo en que viven los grupos situados en los estratos sociales más bajos, lo que se concreta cada vez que se ven enfrentados a las instituciones sociales “sus derechos sociales, sus derechos a vivienda, etc., son definidos por grupos que no tienen los mismos problemas. Sus derechos no serán reconocidos, sino en la medida que no entorpezcan mucho las libertades individuales, los derechos de propiedad y los beneficios económicos, las necesidades del desarrollo económico, las condiciones de seguridad, que han sido definidos por quienes manejan el poder y la clase media según sus intereses, como los valores principales de la sociedad” (Mary, 1998). En estos grupos sociales la familia es un sistema de reproducción de la vulnerabilidad social, cuando no puede cumplir adecuadamente con el rol que le compete¹⁵.

La teoría de la vulnerabilidad social se inserta dentro de aquellas que consideran el funcionamiento de las instituciones sociales que sirven de escenario a las vivencias subjetivas del individuo, y atribuye gran importancia a los riesgos de estigmatización que contiene la reacción social los que, sumados a otros factores, favorecen la persistencia en la actividad delictual al degradar la imagen que tienen los jóvenes de sí mismos, y al mismo tiempo debilitan sus lazos con la sociedad. En efecto, estos grupos suelen verse enfrentados a controles y diversas formas de discriminación para, finalmente, soportar el peso de las sanciones impuestas y aprobadas por una institucionalidad de cuyos servicios y beneficios no han disfrutado. La situación de desequilibrio en ese momento será tal que probablemente anulará las motivaciones para conformarse a las normas y formas de convivencia establecidas. La asimetría de la relación en esta situación no permite que el joven la interprete en términos de reciprocidad; la norma carecerá de valor simbólico¹⁶.

¹² OIT. 1998. Chile, crecimiento, empleo, y desafío de justicia social, Touraine.

¹³ HEIN, A. 2004. Cuantificación de la población infanto-juvenil por niveles de exclusión en los principales centros urbanos. www.pazciudadana.cl.

¹⁴ WALGRAVE, L. 1992. *Délinquance systématisée des jeunes et vulnérabilité sociétal*. Médecine et hygiène. Paris: Méridiens-Klincksieck.

¹⁵ Por ejemplo, no es posible desconocer la dura realidad y las consecuencias negativas del maltrato infantil; en 1996 el informe del Comité Nacional de Prevención de Abusos Contra los Niños (U.S.A), reportó 59 niños muertos en el Estado de Nueva York a causa de los malos tratos; el 60% de los casos estaría ligado al consumo de drogas y alcohol. El stress y la pobreza son señalados como elementos que contribuyen a la degradación del clima familiar.

¹⁶ Op. Cit. Arias, P (2000).

La vulnerabilidad social le otorga importancia a la variable sociocultural al destacar la interpretación subjetiva que los individuos hacen de su situación social, interpretación que dependerá de factores culturales (estereotipos, expectativas sobre ciertos grupos, etc.), materiales, sociales e individuales, de tal forma que esta *vulnerabilidad* no se produce automáticamente por el solo hecho de ser pobre, sin embargo, en la base de la multiplicidad de situaciones de riesgo que la conforman, se encuentra el elemento socio-económico.

Las Pandillas

Las pandillas juveniles no son un fenómeno nuevo. Lo nuevo es la intensidad con que recurren al uso de la violencia y su amplificación, principalmente potenciada por el narcotráfico. Es en la pandilla donde los niños y jóvenes excluidos desarrollan vínculos y capital social, aunque sean precarios y de carácter perverso. La fuerza e importancia que ha adquirido el fenómeno y el rol que tiene en el debate público y la atención que acapara de parte de la autoridad política y la inversión pública en materia de seguridad, convierten a fenómenos como el narcotráfico y las pandillas en interlocutores y hasta actores en este hecho social total que es la (in)seguridad ciudadana. En este escenario de exclusión, miseria y desorganización social el crimen puede llegar a instalar organización y contención. Esta es la gran amenaza que se ha visto concretada en algunas favelas en Brasil y zonas de otros países de la región, como una estrategia de sobrevivencia y posibilidad de lograr cierto grado de organización social. El delito no sólo es una forma de subsistencia, es un estilo de vida al margen de la norma

Otro ejemplo de lo señalado se está instalando en los suburbios de la zona sur de Bogotá /y otras ciudades como Cali). Hambre, desempleo y exclusión son elementos de la escena cotidiana de los miles de desplazados de sus hogares por el conflicto interno que ha golpeado a Colombia durante casi medio siglo, quienes han venido desde el interior a ubicarse, especialmente, en los suburbios de la capital¹⁷. Entre ellos se encontrarían también ex paramilitares, cuyas redes de informantes habrían mutado en pandillas que se dedican a cobrar pagos a conductores y pequeños comerciantes de estas zonas. Reclutan jóvenes y niños desocupados y pobres para las Autodefensas Unidas de Colombia (paramilitares AUC) como informantes o participantes en lo que llaman “limpieza social”, asumiendo funciones privativas del Estado y la justicia penal. En esta parte del fenómeno violento en Colombia -el de las pandillas urbanas- se entremezclan restos del conflicto armado, narcotraficantes y delincuencia común, cuyo denominador común es la exclusión y la miseria.

- **La justicia por mano propia**

La desconfianza en las instituciones de justicia criminal tiene diversas consecuencias, dependiendo del grado de ineficiencia que perciba la ciudadanía respecto a sus actuaciones. Entre las más graves se pueden mencionar aquellos actos de justicia por mano propia, como son los linchamientos, los que, en todo caso, ocurren sólo en algunos países y con una frecuencia distinta entre ellos. En algunos países como Chile,

¹⁷ La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) estima que alrededor de 2,5 millones permanecen fuera de sus zonas originarias de residencia a causa de la guerra civil en Colombia. Ciudad Bolívar acoge a cerca de 1 millón. <http://www.ipslatam.net/interna.asp?idnews=37795> .Octubre 7 de 2007

Uruguay, Argentina no se conocen casos de linchamientos con resultado de muerte, pero sí situaciones de ataque a individuos acusados de cometer algún delito¹⁸. En otros casos, como Bolivia, se han producido linchamientos como reacción a la impunidad con que se producen actos de corrupción. Tal es el caso ocurrido en 2004 en que fueron linchados 2 alcaldes. Uno de ellos en Ayo-Ayo, Bolivia, situación que adquirió caracteres de rebelión por parte de la población aymará¹⁹ que aplicó lo que llaman la “ley comunal”; a esto se suma el linchamiento de otras personas acusadas de ladronas en zonas andina y subandina. Lo mismo ocurrió en el pueblo de Ilave, Perú, en donde los collas buscaban aplicar la ley incaica; en otras localidades las autoridades lograron escapar.

En estos dos casos, el manifiesto abandono al que están entregados estos poblados por parte de las instituciones, parece estar a la base de la explicación de estos actos de irracionalidad. La persistente denegación de justicia, sumada a otras formas de exclusión, está a la base de esta y otras formas de violencia colectiva, y también individual, agravando los desequilibrios ya existentes y exacerbando las reacciones de quienes ven su demanda desechada. Bolivia es uno de los países con más población pobre América del Sur. Esto no es un simple dato, sino que es la base de la conflictividad social. Es la reacción de los aquellos que no tienen nada que perder, de aquellos cuyos vínculos sociales se reducen al grupo con que se identifican, pero que está lejos de identificarse con la institucionalidad de un Estado que ven ajeno y alejado de sus necesidades.

En otros casos, en que la población castiga a supuestos delincuentes comunes, se trata de una reacción frente a un sistema de justicia considerado ineficiente y lento, producto de lo cual los delitos se cometerían con total impunidad. La demanda por una justicia eficaz y eficiente se escucha fuerte en la región. Los avances logrados con los procesos de reforma al sistema procesal penal en diversos países, no alcanza el punto esperado de severidad en la aplicación de justicia, esto es certeza en la aplicación de penas y rapidez de los procesos. Esto, sumado a la persistencia en el crecimiento o mantención de las cifras de criminalidad, así como al sentimiento de indefensión que viven aquellos cuya demanda de justicia se ve abortada por el principio de oportunidad procesal, generan y acrecientan sentimientos de inseguridad en la población.

La institucionalidad del Estado en materia de justicia penal debe enfocarse y ubicarse efectivamente en la lógica de la *administración de justicia*. Esto significa hacerse cargo de todas las demandas, estableciendo un sistema de sanciones adecuado al daño por el que se reclama y buscar mecanismos para dar respuesta a la demanda de justicia de cientos de miles de ciudadanos que ven sus casos archivados por considerarse que su cuantía no justifica poner en marcha el aparato del Estado.

- **Tráfico de estupefacientes, la participación de las mujeres**

La realidad del comportamiento criminal de las mujeres sufre un significativo cambio a nivel mundial en la década de los setenta. A partir de la década de los ochenta las cifras son elocuentes y cada vez mayores, un claro indicador de ello son el progresivo y sostenido aumento de mujeres en prisión cumpliendo condenas por narcotráfico,

¹⁸ Aun cuando, por ejemplo en Chile, se han producido agresiones colectivas en contra de individuos acusados de atacar sexualmente a niños.

¹⁹ <http://www.mapuche.info/indgen/clarin040620.html>

Clarín (Buenos Aires) 20/06/2004; 18/06/2004; 16/06/2004. Octubre 7 de 2007.

situación que se repite en los distintos países de Latinoamérica, no adaptados para atender este contingente que asciende día a día y con las gravísimas consecuencias que ello significa para las mismas, sus familias, especialmente sus hijos y la sociedad entera.

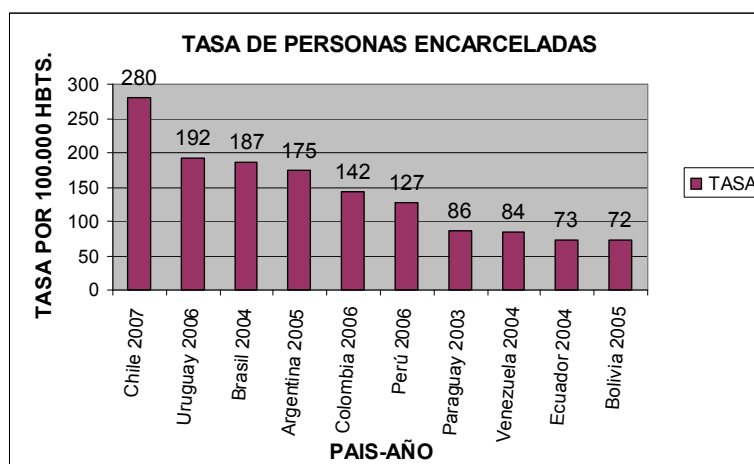
Es necesario no perder la perspectiva de que el fenómeno del tráfico de drogas que involucra a la población femenina, específicamente es una realidad que trasciende fronteras, y se ha instalado con fuerza en nuestros países. Hacia 1995, en Frankfurt, del total de latinoamericanas encarceladas, las chilenas ocupaban el segundo lugar, antecedidas por un numeroso grupo de colombianas, y seguidas más atrás por un grupo de venezolanas²⁰; de las mujeres encarceladas en el país, aproximadamente la mitad lo está por estar involucrada en microtráfico de drogas. El narcotráfico es el segundo negocio que reporta más ganancias a nivel mundial para el sector criminal. Bolivia, Perú y Colombia son los mayores productores de coca y sus derivados y otros países como Chile son más o menos estratégicos para su tránsito o distribución hacia otros continentes. Esto, repercute en un alarmante aumento de la criminalidad, especialmente en la penalización de mujeres por drogas.

Esta criminalización concentra su impacto en los sectores más olvidados y marginados de la sociedad, que encuentran en el comercio ilícito de drogas una alternativa de sustento con bastantes ventajas comparativas. El deseo de salir adelante, de lograr los medios para acceder a los satisfactores que la sociedad actual impone, hace parecer al negocio de las drogas como la fuente ideal donde las ganancias son rápidas y fáciles de lograr. El microtráfico es percibido como una actividad delictiva de menor riesgo -en donde la víctima es indeterminada o voluntaria- y donde las involucradas en el comercio de pequeñas cantidades creen estar realizando una labor menos dañina y más honesta que un robo.

- **La situación penitenciaria**

La imagen de la criminalidad en Latinoamérica, puede ser complementada con las tasas de población encarcelada cada 100.000 habitantes. La cantidad de personas encarceladas ha ido en aumento, especialmente en Chile, donde según información de Gendarmería de Chile, en octubre 2007 se había sobrepasado la cifra de 45.000 presos en el país, lo que da cuenta de la permanente huida hacia el derecho penal, cuando se intenta controlar un fenómeno que parece desbordado.

²⁰ ANTONY, C. 1998. *Mujer y Cárcel. El rol del genérico en la ejecución de la pena*: Compilación de Rosa del Olmo. Caracas: Nueva Sociedad.

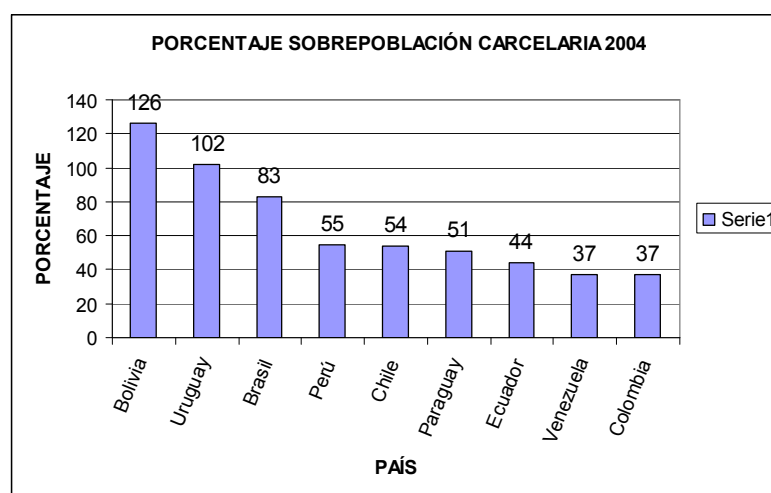


Fuente: Elaboración propia²¹.

Fuente: Elaboración propia.

Lamentablemente, en nuestros países no ha habido un aumento de la inversión en planes o programas de reinserción social, siendo esta el área más deficitaria de las políticas públicas (o ¿política criminal?). Esto, queda de manifiesto cuando observamos los índices de sobrepoblación en los recintos penales.

Combinando el número de privados de libertad con la capacidad de los penales, se construyó el siguiente cuadro, donde se ha calculado la sobrepoblación carcelaria, que corresponde al cociente entre la diferencia de plazas ocupadas y la capacidad instalada, sobre la capacidad instalada. Cifras arriba de 0% indican que hay más personas privadas de libertad que la capacidad de los recintos para albergarlos. Cifras por bajo el 0% señalan que la capacidad de los recintos es suficiente.



Fuente: www.cejamericas.org²².

²¹ En base a datos de www.cejamericas.org.

²² Los datos de 2004 corresponden a tasas publicadas por Cejaméricas (www.cejamericas.org); en algunos casos la tasa estaba informada y en otros se calculó con la población proyectada por CEPAL-CELADE para ese año versus total de población encarcelada informada en la web. En el caso de Chile son de octubre de 2007 y fueron entregados por el Dpto. de Control Penitenciario de Gendarmería de Chile.

Los problemas más graves de hacinamiento carcelario se encuentran en Bolivia y Uruguay, con índices mayores a 100%, lo que significa que la capacidad instalada no es capaz de albergar ni siquiera a la mitad de la población penal existente en 2004.

- **La inseguridad como un hecho social total**

Lo anterior, queda de manifiesto al observar lo que ocurre con las pandillas, por ejemplo en el caso de los para y los desplazados en los suburbios de Bogotá y otras ciudades como Cali, o con la criminalidad en las favelas. En estos (y otros) se observa claramente la emergencia de capital social perverso, pues se ha avanzado hacia la aceptación y sometimiento de la población a las reglas que imponen quienes se han asumido un estilo de vida al margen de la ley, imponiéndolo sobre los otros y estableciendo sus propias reglas en el territorio que dominan. En estos casos se observa cómo, especialmente los jóvenes, adhieren a este estilo de vida identificándose con estos grupos con los que desarrollan vínculos y sentido de pertenencia. En situaciones como estas, las personas que habitan estos sectores llegan a un punto en que asumen ese *nuevo orden*, llegando incluso a encontrar ciertos niveles de seguridad al tener certeza sobre cuáles son las normas a que deben atenerse. Esto ocurre cuando los territorios quedan al margen de la regulación del Estado y a merced de las organizaciones delictuales.

El peligro de estas situaciones puede llegar a tener consecuencias poco previsibles si consideramos que hay ciertos discursos que se han estado construyendo en pro de este *orden social paralelo*. Tal es el caso del discurso con fuerte contenido político estructurado por el jefe de la banda carcelaria de Sao Paulo (PCC)²³, al punto que se refiere al concepto de post miseria para explicar el origen de su organización criminal y sus acciones: *“la post miseria genera una nueva cultura asesina, ayudada por la tecnología (...) armas modernas. Mis comandos son una mutación de la especie social”*. El discurso de Marcola va mostrando lo que ocurre cuando el Estado no está, cuando desaparece de la vida de las personas, cuando el hombre no tiene más alternativa que vivir en una especie de **estado de naturaleza**, del que nos habla Hobbes, caracterizado por la violencia generalizada ante la imposibilidad de una vida civilizada.

La seguridad es función esencial (o natural) del Estado y por ello tiene el monopolio del uso de la fuerza; ambos son condición y justificación de la existencia del otro. En este discurso hay una justificación teórica del crimen organizado, hay un desafío abierto a la autoridad, hay una declaración de guerra a la institucionalidad del Estado²⁴ ausente en el cumplimiento de sus obligaciones y presente como un ente represor, ante lo cual la solución se encuentra en este nuevo orden autárquico que se funda en el poder del dinero y la violencia que surge del narcotráfico. *“Soy una señal de estos tiempos. Yo era pobre e invisible (...) nosotros somos hombres-bombas. Estamos en el centro de lo insoluble...La muerte para ustedes es un drama cristiano en una cama...La muerte para nosotros es la comida diaria...mis soldados son extrañas anomalías del desarrollo torcido...No hay más proletarios...Hay una tercera cosa creciendo allí afuera y*

²³ Entrevista a Marcola, jefe de la banda carcelaria de Sao Paulo, denominada Primer Comando de la Capital (PCC). En http://www.progesso.com.br/not_view.php?not_id=24419 Del 18 de octubre 2007.

²⁴ Ibid. Después de la entrevista Marcola habría ordenado desde la cárcel al PCC un fuerte ofensiva contra la autoridad en Sao Paulo, que costó la vida a 23 policías militares, 7 policías civiles, 3 guardias municipales, 8 agentes penitenciarios y 4 civiles. Como respuesta, la Policía dio muerte a 107 personas en los barrios marginales. El alto costo del enfrentamiento entre la autoridad y el PCC, llevó a negociar una tregua, pero de ninguna forma el fin de la guerra.

diplomándose en las cárceles, es la post miseria que genera una nueva cultura asesina (...). Nosotros somos ayudados por la población de las villas miseria, por miedo o por amor”.

Este escenario muestra cómo funciona el valor simbólico de las normas que regulan la vida social, cómo la reciprocidad necesaria que se encuentra a la base del respeto y legitimidad de las mismas no parece exigible, cuando amplios grupos de la población tienen la certeza de no estar siendo beneficiados por el sistema político, social y económico que dichas normas intentan resguardar; cuando el estilo de vida que se intenta proteger no es el estilo de vida que se ven obligados a vivir. La mayor violencia impresa en la acción criminal, esa violencia que se presenta como innecesaria o gratuita, puede ser un sello de los tiempos actuales, pues parece estar influenciada por el resentimiento propio de los excluidos y expuestos permanentemente a sus vulnerabilidades, carencias y marginalidad. La exclusión social juega un rol determinante en la forma que adopta el tipo penal, el que se hace más violento.

LOS DESAFÍOS DE LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL

Desafíos de la academia:

La brecha existente entre el diagnóstico y las propuestas que surgen desde la academia no parece haberse acortado y de alguna forma el diálogo con quienes toman las decisiones políticas no parece lo suficientemente fértil.

La pregunta es ¿cuál es el rol y la responsabilidad que le cabe a la academia en la forma de aprehender y abordar desde las políticas públicas el fenómeno de la seguridad/inseguridad?

¿qué poder tenemos y cómo lo ejercemos en tanto productores de conocimiento?

En materia de evaluación y propuestas ¿está la academia secuestrada por los poderes del Estado al estar económicamente sustentada por los gobiernos....en especial en materia de evaluación de políticas en que la sola concurrencia de los organismos académicos termina validando las decisiones del ejecutivo?

- **Necesidad de análisis prospectivos:** consideración de los distintos efectos colaterales y la capacidad de respuesta (rapidez y calidad) de las instituciones ¿son adecuadas las estructuras institucionales para responder a los nuevos desafíos impuestos por decisiones políticas en materia de estrategias, planes y programas gubernamentales? Necesidad de hacer análisis prospectivos, identificar los posibles impactos de las decisiones políticas en materia de seguridad. Se requiere trabajar con escenarios a fin de facilitarle la decisión a las autoridades.
- **Es necesario desarrollar investigaciones longitudinales o de panel**

La política criminal:

Debe ser comprendida como una rama de la ciencia política, por cuanto del análisis de las actividades desarrolladas por el Sistema de Administración de Justicia Penal (SAJP)

se pueden extraer conclusiones sobre la situación en que se encuentra el tratamiento y resguardo de los derechos de las personas y de los riesgos de lesión que el mismo sistema contiene en sus distintas partes.

La política criminal, así como los planes y programas en que se exprese, deben concebirse con una perspectiva preventiva. La perspectiva epidemiológica de prevención primaria, secundaria y terciaria, es la que permite tener siempre en consideración el carácter preventivo de las decisiones de política pública, de tal forma que cuando se trate de aplicar una sanción penal es precisamente el concepto de prevención terciaria el que determinará que dicha pena tenga el componente de reinserción.

- **Trabajo intersectorial.** Nuestros gobiernos deben abordar el fenómeno de la inseguridad de manera integral, lo que los obliga a articular un trabajo intersectorial. Esto, debe reflejarse en los momentos en que se deciden las planificaciones y los presupuestos de los sectores sociales y de justicia.
- **Necesidad de desarrollar estrategias con enfoque de género, consideración de etnias, grupos etarios, etc.**
- **La cooperación internacional.** Nuestros países requieren de acuerdos bilaterales o multilaterales para hacer frente a las distintas expresiones del crimen organizado (en especial el narcotráfico y tráfico de personas).
- Se debe avanzar en la **justicia restauradora** (propuesta de Walgrave) como nuevo paradigma de la reacción judicial ante la delincuencia de los jóvenes, la que tendría por función reparar tanto el daño a la víctima como la relación social quebrantada; en este sentido tendría que propenderse a la aplicación de sanciones que involucren la acción positiva y activa de parte del joven infractor (trabajos en beneficio de la comunidad por ejemplo), y de esta forma detener el proceso de exclusión.

El Estado debe llegar con la seguridad a toda la ciudadanía. No puede perpetuarse la situación que se vive en algunas favelas en Río de Janeiro, o villas en Buenos Aires, o poblaciones en Santiago, en donde la policía parece efectuar un resguardo perimetral logrando ciertas incursiones en forma esporádica.

- **La profesionalización y accountability de las policías.** Nuestros países deben avanzar hacia la definición de códigos deontológicos que determinen con claridad el marco ético de la actividad policial, así como instalar mecanismos y sistemas de capacitación y actualización de conocimientos (en base a incentivos) para los funcionarios policiales en los distintos rangos.