

**EL LABERINTO DE LA  
INSEGURIDAD CIUDADANA**

El laberinto de la inseguridad ciudadana : bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina; compilado por José Alfredo Zavaleta Betancourt. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2014.

396 p. ; 23x16 cm. - (Grupos de trabajo de CLACSO)

ISBN 978-987-722-016-2

1. Seguridad. I. Zavaleta Betancourt, José Alfredo, comp.  
CDD 363.1

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Seguridad / Delincuencia / Estado / Políticas públicas / América Latina / Inseguridad / Narcotráfico / Marginalidad / Sectores vulnerables / Pobreza

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

# EL LABERINTO DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA

BANDAS CRIMINALES, SEGURIDAD DE  
FRONTERAS Y RÉGIMENES PENITENCIARIOS  
EN AMÉRICA LATINA

**José Alfredo Zavaleta Betancourt**  
(Coordinador)

**Carlos Medina Gallego**

**Gabriel Kessler**

**Andrés Antillano**

**José Alfredo Zavaleta Betancourt**

**Jorge Leonardo Méndez**

**Pablo Emilio Angarita Cañas**

**Theo Roncken**

**Alejo Vargas Velásquez**

**Saúl Mauricio Rodríguez-Hernández**

**Viviana García Pinzón**

**Juan David Posada Segura**

**Loreto Correa Vera**

**Augusto Vitale Marino**



Universidad Veracruzana  
Dirección General Editorial



CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**Editor Responsable** Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Coordinadora Académica** Fernanda Saforcada

### Programa Grupos de Trabajo

**Coordinadora General** Sara Victoria Alvarado

**Coordinador Adjunto** Pablo Vommaro

**Asistentes** Rodolfo Gómez y Valentina Vélez

### Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

**Coordinador Editorial** Lucas Sablich

**Coordinador de Arte** Marcelo Giardino

**Producción** Fluxus Estudio

**Arte de tapa** Ignacio Solveyra

### Primera edición

*El laberinto de la inseguridad ciudadana. Bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina.* (Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2014)

ISBN 978-987-722-016-2

© 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](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

### Universidad Veracruzana

**Rectora** Dra. Sara Ladrón de Guevara

**Secretaria Académica** Mtra. Leticia Rodríguez Audirac

**Secretaria de Administración y Finanzas** Lic. Clementina Guerrero García

**Director General de Investigaciones** Dr. Edgar García Valencia



Universidad Veracruzana  
Dirección General Editorial

© Universidad Veracruzana | Dirección General de Investigaciones | Hidalgo 9, Centro, Xalapa, Veracruz | Apartado Postal 97, Código Postal 91000 | [diredit@uv.mx](mailto:diredit@uv.mx) | Teléfono 2288185980, 2288181388

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

<b>Introducción</b>		9
<b>I. LA DELINCUENCIA, LA VIOLENCIA Y LA EXCEPCIONALIDAD POLICIAL</b>		
<b>Carlos Medina Gallego</b> Bandas criminales y neoparamilitarismo en Colombia. Una aproximación a los estudios regionales del fenómeno desde la óptica del conflicto armado y los derechos humanos		19
<b>Gabriel Kessler</b> El crimen organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate en narcotráfico, el tráfico de armas y de personas		43
<b>Andrés Antillano</b> La reforma policial en la Venezuela bolivariana		63
<b>José Alfredo Zavaleta Betancourt</b> Las policías preventivas del estado de Chiapas en la reforma de la justicia penal de México		93
<b>Jorge Leonardo Méndez</b> Déficit en investigación y esclarecimiento de delitos comunes en la provincia de Córdoba (Argentina). Causalidad institucional y sensación de inseguridad		117

## II. LAS SALIDAS DEL LABERINTO SECURITARIO

### **Pablo Emilio Angarita Cañas**

Seguridad Comunitaria. Dos miradas, agendas y metodologías | 127

### **Theo Roncken**

El sistema nacional de seguridad ciudadana y sus alcances para el *vivir bien* | 157

### **Alejo Vargas Velásquez**

Las relaciones civiles-militares en Colombia (de la indiferencia y la subordinación formal hacia una mayor subordinación real) | 189

### **Saúl Mauricio Rodríguez-Hernández**

Tendencias políticas, seguridad y defensa en los primeros años del siglo XXI. Los casos de México, Ecuador, Colombia y Venezuela | 203

### **Viviana García Pinzón**

En los confines del Estado. Una mirada comparada a la seguridad en las zonas fronterizas de Sudamérica | 227

## III. LA GESTIÓN DEL ENCIERRO

### **Juan David Posada Segura**

Los velos del sistema penitenciario | 257

### **Loreto Correa Vera**

Del panóptico público a las cárceles concesionadas. Avances y retrocesos recientes del régimen penitenciario en Chile | 277

### **Augusto Vitale Marino**

Alternativas a la “guerra contra las drogas”. Análisis de nuevos enfoques en políticas de prevención del uso problemático de drogas y su posible impacto en la convivencia ciudadana en Uruguay | 313

## INTRODUCCIÓN

LA METÁFORA DEL LABERINTO de la inseguridad es una figura, subsidiaria de la célebre imagen del *laberinto de la soledad*, mediante la cual nos proponemos coadyuvar a la comprensión situada de los mecanismos de la inseguridad en las sociedades latinoamericanas.

Los habitantes del campo y la ciudades en América Latina, ciudadanos débiles en la desigualdad, enfrentan no sólo la inseguridad social sino también la inseguridad ciudadana (Díaz, 2010).

Los efectos de las políticas neoliberales –instrumentos imperiales en nuestros países– evidencian las dificultades para un control institucional de los riesgos y peligros de la violencia y el delito y ponen particularmente de manifiesto la debilidad institucional de nuestros estados nacionales para regular la convivencia social sin policías autoritarias y violentas, herederas de la dictadura o de los regímenes populistas autoritarios del siglo pasado.

Las restricciones de las libertades en la vida privada y pública en América Latina pueden entenderse mediante la hipótesis que sostiene que algunos estados latinoamericanos prolongan la *colonización interna* de la población mediante dispositivos de control disciplinario y biopolítico. En la región, conceptuada por muchos como la más violenta y desigual del mundo, la disciplina del cuerpo es acompañada del control biopolítico de la vida y la subjetividad.

La biopolítica de las sociedades latinoamericanas puede observarse en la actitud barroca hacia los extraños y diferentes como “peligrosos”, la cual se funda en el enunciado político “Por si acaso”. Esta actitud de autoclausura personal o clasista tiene graves consecuencias para la convivencia ciudadana, la solidaridad y la democracia en la región.

En estas circunstancias, lo que acontece en América Latina es un capítulo de la mundialización de las reformas policiales entendidas como biopoderes que reflotan el monopolio de la violencia física estatal mediante regímenes políticos o dispositivos de gubernamentalidad. Estos regímenes policiales utilizan la militarización de las policías y el *estado de excepción* (Agamben, 2004)<sup>1</sup> para la reconstrucción del “tejido social”, caracterizado por el trabajo precarizado, la explotación y la desigualdad.

Las democracias realmente existentes: neopopulistas<sup>2</sup> como Venezuela, Ecuador y Bolivia (Follari, 2010); populistas de derecha (Mouffe, 2007) como Colombia, o tecnopopulistas como México, gestionan *diferencialmente* el miedo de los ciudadanos con el costo de la desprotección social y la impunidad.

El miedo, producido por la violencia social, el desempleo y el delito, no desaparece con la reforma de los aparatos estatales y el uso electoral de las políticas sociales mínimas. El miedo es una subcultura en amplias regiones de América Latina.

En estas circunstancias, la gubernamentalización de la inseguridad ciudadana basada en el control de las fronteras externas e internas mediante la regulación de los migrantes; las guerras contra el narcotráfico y la delincuencia organizada a través del derecho penal del enemigo y la excepcionalidad –el caso más extremo como observaremos más adelante, son el paramilitarismo y las bandas criminales–; el castigo ejemplar del robo mediante las reformas policiales y el encierro de los pobres que delinquen, constituyen procesos que nutren la compleja vida social de la región.

En sus nuevas funciones, los estados latinoamericanos, con regímenes de izquierda y derecha, gubernamentalizan diferencialmente la sociabilidad fabricada por el libre comercio y las reformas estatales recientes. En algunos casos, aplica en la región la fórmula de que los estados latinoamericanos practican el “suicidio gozoso” de su legitimidad y legalidad y ceden soberanía mediante esquemas regionales de seguridad o planes especiales que los sujetan a políticas de seguri-

---

1 Agamben diferencia entre *estado de excepción* y *dictadura*.

2 El concepto *neopopulismo* es utilizado en un sentido positivo, no peyorativo, por Roberto Follari (2010).



dad externa como acontece con la Iniciativa Mérida en México, una réplica del viejo Plan Colombia.

En contraparte, esta tendencia no excluye las resistencias de algunos regímenes de la región como el de Venezuela, Ecuador o Bolivia, que constituyen un claro ejemplo de la reacción estatal a las causas estructurales de la inseguridad, respuesta diferente respecto de otros estados racistas y clasistas de la región.

La disputa por las policías es un proceso complejo. La reforma policial es un campo de conflicto entre diferentes agentes para la construcción de una hegemonía capitalista o no-capitalista. Una prueba de ello es la política de seguridad ciudadana que puede asociarse en algunos casos a la seguridad nacional como en Colombia o en otros en un instrumento democrático para dejar atrás la política de los enemigos externos e internos, como en México, Venezuela e incluso Bolivia.

Ahora bien, la crisis financiera global, la soberanía amenazada de los estados nacionales, la mundialización de la cultura securitaria de los regímenes de derecha de varios países centrales como Inglaterra, Estados Unidos y Francia, son el plató sobre el cual los ciudadanos latinoamericanos luchan cotidianamente por el reconocimiento constitucional de derechos a la migración, al trabajo digno, a la representación política democrática y a la salvaguarda de los derechos humanos y contra el miedo.

Las múltiples resistencias a la *excepcionalidad* de los militares en funciones de policías, mediante las leyes generales de víctimas contra los “daños colaterales” de los conflictos, la guerra desregulada y la delincuencia organizada; a través de la evaluación de las reformas policiales implementadas en nuestros países y la socialización de las buenas prácticas de contraloría social o *accountability policial* representan un saber extraordinario en la construcción de una democracia de las *multitudes* latinoamericanas (Negri/Hardt, 2007).

Desde este prisma, el presente libro defiende una política de seguridad bajo control civil, la articulación transversal de las resistencias a los abusos policiales y militares con otras luchas contra la violencia social y política en el marco de una hegemonía democrática. La totalidad de los ensayos compilados advierte acerca de los riesgos y peligros de la policialización autoritaria de lo social, basada en el estado de excepción y la no responsabilidad estatal en los campos de la seguridad social y la legalidad.

El libro que se entrega a los lectores se organiza en tres partes. La primera, “*la delincuencia, la violencia y la excepcionalidad policial*” aborda las relaciones entre el viejo paramilitarismo y las bandas criminales que reciclaron algunos desmovilizados insatisfechos con su reintegración a la sociedad colombiana; asimismo, la economía po-

lítica de la delincuencia organizada en la región; la reforma de las policías venezolana y mexicana y la posibilidad de una alternativa a la tolerancia cero en Argentina.

Carlos Medina Gallegos, colombiano, narra en *Las bandas criminales y neoparamilitarismo en Colombia* la organización y funcionamiento de estas bandas delictivas en los departamentos de Córdoba y Antioquia y a través de un extraordinario trabajo de campo, que sigue la ruta de la excepcionalidad del nuevo paramilitarismo, se focaliza en las características y las relaciones que adoptan éstas con sus actores, aliados, discursos y patologías para develar las relaciones perversas entre el neoparamilitarismo y la contrainsurgencia y los costos en desapariciones y desplazados.

Gabriel Kessler, argentino, establece los retos principales en el campo de estudio de la delincuencia organizada en la región mediante la advertencia de que aún no desarrollamos suficiente investigación empírica para el análisis causal de éste fenómeno y de sus efectos perversos en las instituciones estatales y los derechos humanos. Kessler sintetiza algunos de los principales ejes discursivos que orientan el debate en la región, en un extraordinario mapa del narcotráfico, el tráfico de armas y personas, mediante un amplio elenco de fuentes.

Andrés Antillano, analista venezolano, describe en *La reforma policial en la Venezuela bolivariana* el proceso de la implementación de la reforma policial reciente basada en un nuevo modelo policial para superar la dispersión institucional, los abusos policiales y el control del delito a través de una policía nacional.

José Alfredo Zavaleta Betancourt, mexicano, tematiza las precarias condiciones institucionales y las patologías policíacas de la policía estadual que en México es presentada por el gobierno federal como la más eficiente. El ensayo analiza “desde adentro” –siguiendo la agenda de Dominique Monjardet y el discurso de la seguridad ciudadana– la institucionalidad precaria de una policía preventiva que se alista para las nuevas funciones de investigación en coadyuvancia con el ministerio público sin contrapesos o controles civiles.

Jorge Leonardo Méndez, argentino, identifica, a contrapelo de la política de tolerancia cero, la posibilidad de la seguridad ciudadana democrática en la prevención social del delito en una provincia argentina.

En la segunda parte, *“Las salidas del laberinto securitario”*, el libro aborda los usos regionales de las políticas securitarias globales con el propósito de advertir a los ciudadanos latinoamericanos acerca de los peligros y las virtudes de la participación ciudadana en experiencias de control directo o mediado de las políticas de seguridad humana, ciudadana y comunitaria.

En esta parte, Pablo Emilio Angarita Cañas, medellinense, describe cómo en Colombia las políticas de *seguridad democrática* –cuya expresión más bárbara ahora sabemos representó el caso de los falsos positivos– son una prolongación de la vieja doctrina de la seguridad nacional. Para tal efecto, el autor describe el proceso que ha seguido la agenda de la seguridad democrática de los últimos gobiernos para oponerle la idea de una *seguridad comunitaria* que sería una modalidad de *seguridad humana desde abajo*.

En esta lógica Theo Ronkhen, boliviano integrante del equipo Acción Andina, describe los obstáculos de la implementación del sistema de seguridad ciudadana en Bolivia y llama la atención acerca de los riesgos de la no ruptura de esta política estatal respecto de la tradición policial boliviana.

Alejo Vargas Velázquez, colombiano, describe el procesos de relaciones entre civiles y militares para sostener que en la actualidad existe una subordinación real de los militares a las élites políticas colombianas.

Por su parte, Saúl Mauricio Rodríguez Hernández, colombiano, pergeña indicios de las relaciones cívico-militares en varios países latinoamericanos para recordarnos que a pesar de todo –de la violación de derechos, las dictaduras pasadas y la excepcionalidad de los militares en sus tareas de policía– en el actual régimen de hegemonía en América Latina estos aceptan su subordinación a las autoridades civiles.

Viviana García Pinzón, colombiana, por el contrario se orienta a la observación de procesos regionales que han construido las fronteras sudamericanas en zonas calientes en las cuales convergen diversos actores sociales y políticos y se estructuran culturas delictivas basadas en la violencia o bien, para gubernamentalizarlas, se pacta la cooperación de los gobiernos para regular a la población que habita o transita por estas zonas fronterizas.

En la tercera parte del texto, *La gestión del encierro*, se pone a prueba la hipótesis del encierro de los pobres y el discurso del cierre de las prisiones, narrativas de la sociología del campo de la seguridad y la criminología crítica, mediante tres casos que exploran el funcionamiento del dispositivo de lo carcelario y la inútil criminalización del consumo de drogas en América Latina.

Desde este ángulo puede leerse a Juan David Posada Segura, colombiano, que analiza el funcionamiento de la cárcel en Colombia para defender la idea de un *uso crítico* del discurso de la readaptación social, antes de ceder a la consigna de Massimo Pavarinni quien recomienda recientemente “levantar los remos”. En este trabajo Juan David Posada Segura describe un modelo eficaz para la

defensa de los derechos de los presos en el marco de una reforma penitenciaria democrática.

En su turno, Loreto Correa, violentóloga chilena, nos ofrece un análisis completo de la privatización parcial de las cárceles chilenas en los años recientes mediante un relato de los claroscuros del proceso que en sus paradojas mejora la atención a los presos pero no abate la reincidencia, mientras la población carcelaria se incrementa.

En este trabajo extraordinario existen elementos que permiten al lector relacionar los datos de la experiencia penitenciaria chilena de las concesiones de la construcción de las cárceles y la gestión del encierro con la idea de Lóïc Wacquant de la rentabilidad de la industria carcelaria en los países centrales. Es inevitable, en estas circunstancias, imaginar, al leer los datos del ensayo, las ganancias de las empresas multinacionales favorecidas por el estado chileno y cómo a mayor población carcelaria en el archipiélago del encierro público y privado, las ganancias riñen con “el buen servicio a los presos”.

Por último, para el cierre del libro, Augusto Vitale Marino, uruguayo, analiza las alternativas utilizadas por el estado uruguayo para la despenalización de la producción, distribución y consumo de drogas como una política vanguardista que acepta a los consumidores como pacientes del sistema de salud a los cuales supone se pueden sujetar eventualmente a un tratamiento de salud integral.

En conjunto, las tres partes del libro, con sus respectivos ensayos, posibilitan una mirada crítica y reflexiva del *laberinto de la inseguridad ciudadana* producida por las políticas neoliberales en América Latina y de *la pluralidad de salidas* a este laberinto tal como se experimentan en diferentes países de la región.

Los ensayos muestran que los autores comparten la idea de que hay diferentes salidas al laberinto de la inseguridad ciudadana y que las experiencias que este libro expone y calibra pueden convertirse en insumos para controlar civilmente la nueva arquitectura de la seguridad en nuestros países. Pueden interpretarse, a reserva de mejor opinión, que estas observaciones acuciosas y reflexivas, sistemáticas y críticas, sean asumidas como una contribución a la construcción de una hegemonía democrática en la región en tiempos de excepcionalidad.

Las políticas securitarias basadas en la identificación de enemigos internos son un peligro para los derechos civiles y humanos. En estos años de excepcionalidad en la región, en la cual se institucionalizan la militarización de policías y la policialización de los militares, es urgente una biopolítica democrática como parte de una hegemonía de las multitudes. La tarea de democratizar el biopoder que representan las policías y los ejércitos en funciones de policía es un tema que

dará mucho que hablar en los años venideros y de la que dependerán inexorablemente nuestras libertades democráticas.

JOSÉ ALFREDO ZAVALA BETANCOURT  
Coordinador del Grupo de Trabajo  
Seguridad en Democracia de CLACSO

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agamben, Giorgio 2004 *Estado de excepción* (Valencia: Pretextos).
- Díaz, Esther 2010 *Las grietas del control. Vida, vigilancia y caos* (Buenos Aires: Biblos).
- Follari, Roberto 2010 *La alternativa neopopulista*, (Buenos Aires: Homo sapiens).
- Mouffe, Chantal 2007 *En torno a lo político* (México: FCE).
- Negri, Toni y Hardt, Michel 2007 *La multitud y la guerra* (México: Era).



**I.**

**LA DELINCUENCIA, LA VIOLENCIA  
Y LA EXCEPCIONALIDAD POLICIAL**





Carlos Medina Gallego\*

## **BANDAS CRIMINALES Y NEOPARAMILITARISMO EN COLOMBIA**

UNA APROXIMACIÓN A LOS ESTUDIOS  
REGIONALES DEL FENÓMENO DESDE LA  
ÓPTICA DEL CONFLICTO ARMADO Y  
LOS DERECHOS HUMANOS

EL FENÓMENO DE LAS BANDAS criminales y el neoparamilitarismo ha tomado en los últimos años un lugar especial en los estudios y los análisis sobre el conflicto armado y social colombiano. Es un tema de la mayor relevancia para la definición de la política pública en seguridad y para el tratamiento adecuado del fenómeno en el ámbito de los comportamientos institucionales y sociales afectados por la dimensión de estos fenómenos.

Este ensayo es parte del trabajo que viene realizando el grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia, conjuntamente con el Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y el Programa de Maestría en Pedagogía de los Derechos Humanos de esta Universidad. Es un ejercicio en el que se busca caracterizar el fenómeno aportando elementos a su conceptualización desde los estudios existentes y de los procesos históricos locales que han tenido que soportar las dinámicas del conflicto armado en toda la complejidad de actores y factores que lo constituyen y determinan.

\* Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Este ensayo contó con la colaboración en la exploración de las temáticas referentes a la caracterización del fenómeno desde lo conceptual y teórico de Danny Fernando Ortega Mideros, Estudiante de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

El tema de las bandas criminales (Bacrim) y el neo-paramilitarismo surge en el contexto de la defensa que hace el gobierno de la “seguridad democrática” de la desmovilización de los grupos paramilitares, como una forma de proteger la efectividad de los mismos y el éxito total del proceso. Sin embargo, para un grupo significativo de estudiosos, para las formas organizadas de la población civil y para los organismos de derechos humanos, el fenómeno de las bandas criminales y el paramilitarismo es la continuidad del fenómeno paramilitar en una nueva envoltura de denominación. Los teóricos, especialistas, académicos, organismos nacionales e internacionales y hasta el propio Estado han intensificado sus esfuerzos para poder constituir algún concepto que pueda distinguir este fenómeno en el ámbito de lo que el mismo representa las dinámicas del conflicto social y armado en el país.

Los estudios y las apreciaciones que se hacen a este respecto se mueven en tres enfoques esenciales: el primero considera que no existe nada distinto entre las bandas criminales y el neo-paramilitarismo que lo diferencie sustancialmente del viejo paramilitarismo, si no que uno y otro son una la misma cosa; el segundo, señala que lo que existe es la reconstitución del fenómeno a partir de la articulación de grupos que no se desmovilizaron, fortalecidos por el regreso de desmovilizados que al agotarse los programas de gobierno, no encontraron resuelta su situación y que se ha dado un giro de los grupos el desarrollo de las actividades del narcotráfico haciendo a un lado los fundamentos contrainsurgentes sin abandonarlos, y un tercer enfoque señala que es una bien estructurada organización criminal dedicada a la administración del territorio y al desarrollo de las economías ilegales en el marco de una concepción de capitalismo criminal que permea, controla y somete extensos territorios y poblaciones haciendo uso de los activos heredados del paramilitarismo en materia de miedo y terror.

En esta investigación desarrollamos los términos, definiciones, caracterizaciones, significados e interpretaciones de la realidad actual de estos grupos en diferentes regiones del país, mirando *las características que los mismos asumen en las distintas regiones y sus relacionamientos con otros actores*.

Nos proponemos en este trabajo recoger la producción existente al momento sobre la caracterización de estos dos fenómenos, que pueden ser uno sólo con distinta nomenclatura o percepción, y a partir de ello mirar como está evolucionando el fenómeno en los departamentos de Córdoba, Antioquia y Chocó. Respecto de este asunto, el profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Alejandro Vargas Velásquez

(2012), elaboró una notas de ensayo al respecto del fenómeno, en las que afirma:

Los actuales grupos son originados en antiguos miembros de los paramilitares, con algunas incorporaciones nuevas de personas de las regiones en que operan; tienen como móvil protección y uso de corredores geográficos para traficar la cocaína y sacarla hacia mercados externos. Tienen claros rasgos de crimen organizado como; a) alta capacidad económica -derivado sobre todo de la droga y del control de otras rentas ilegales-, b) cooptación de administraciones locales o funcionarios estatales a través de corrupción, c) lo anterior les da poder político local o regional, d) un tipo de “control paralelo” de territorios, e) cierto apoyo social ligado a generación de “empleo” o distribución marginal de rentas, f) entornos culturales favorables y g) conexiones con el crimen organizado transnacional.<sup>1</sup>

El autor concluye *que las Bacrim son clara expresión del crimen organizado, con ciertos niveles de inserción regional, pero no los considera actores del conflicto interno armado,*<sup>2</sup> lo que significaría para él un tratamiento esencialmente policial y de judicialización en el ámbito de lo establecido para la delincuencia organizada en el derecho penal.

Las características señaladas por el investigador Alejo Vargas sobre el crimen organizado obligan a contemplar el fenómeno en una dimensión de mayor complejidad, cuando está unido a modelos de desarrollo económico y a formas de control político y social que demarca una territorialización del conflicto desde la ilegalidad en la que surge un nuevo ordenamiento administrativo, definido por los esquemas de control y seguridad de estos grupos y sus particulares formas de ejercicio de la *condición de Estado* en la doble impuestación a los sectores económicos y la oferta de seguridad que ofrecen frente a la acción de otros actores o a los pactos de no agresión que realizan unidos a intereses comunes con organizaciones contrapuestas y antagónicas.

Una investigación realizada por el Centro de Recursos para Análisis de Conflictos (CERAC) publicada en un libro titulado *Guerra y violencias en Colombia*, escrito por Soledad Granada, Jorge A. Restrepo y Alonso Tobón García, se reconoce una serie de transformaciones en el comportamiento de estas nuevas organizaciones que les permite caracterizar cuatro tipos de grupos neo-paramilitares:

---

1 Ver Vargas Velásquez (2012).

2 *Ibíd.*

“- Nuevos ejércitos paramilitares: se caracterizan por tener como objetivo la contrainsurgencia y buscar la captura del Estado. Se instaura como una estructura de corte militar, con una uniformidad de sus miembros, armamento de asalto, patrullaje, operaciones coordinadas, combates directos y generación de nuevos espacios de poder mediante el control poblacional y la contrainsurgencia.

- Paramilitares dispersos: se encuentran los grupos disidentes con organización en red que realizan acciones tendientes al logro de todos los objetivos de influencia. Corresponden, en la matriz, a un solo nombre, pero que no ha sido identificado como una organización con unidad nacional, las águilas negras. Son una marca que se reproducen en el territorio, la cual es usada por grupos heterogéneos (Semana, 18 agosto de 2007; Gonzales, s.f.; Romero y Arias, 2008: 45; Ávila y Núñez, 2008: 45 en *Guerra y violencias en Colombia*).

- Nuevas autodefensas: se caracterizan por ser rearmados con estructura híbrida. La mayoría de los grupos que pertenecen a esta categoría, al igual que los nuevos ejércitos paramilitares, ejecutan acciones de contrainsurgencia y control sobre la población. Sin embargo, su tipo de estructura y su capacidad de elementos de combates los diferencian. No todos los grupos cuentan con el mismo tipo de armamento.

- Fuerzas criminales anexas: son en su mayoría de origen emergente, con estructuras tanto híbridas como jerárquicas. También contienen algunos grupos disidentes con estructura híbrida. La mayoría de estos grupos no representa acciones de contrainsurgencia ni de captura del Estado. Estos pueden estar constituidos por organizaciones criminales ya existentes que aprovechan y son aprovechadas por el fenómeno neoparamilitar en términos de mayor efectividad en el logro de su objetivo prioritario, que es la criminalidad organizada” (Restrepo, Aponte y Alonso 2009).

Esta clasificación tiene el inconveniente que ubica el fenómeno en la forma de articulación del cuerpo armado y de su papel en el control militar del territorio.

Hoy es necesario entender de manera más profunda el fenómeno en la medida que articula prácticas que no sólo contemplan lo militar, sino que adicionalmente construyen estructuras de poder político y de desarrollo económico, con un alto nivel de socialización, que incorpora redes de amistad, parentesco y subordinación laboral.

Otros esfuerzos vienen haciéndose en la caracterización del fenómeno, entre los cuales vale la pena destacar los realizados por *Indepaz* y la *Corporación Arco Iris*, que abordan de manera discreta el relacionamiento de las bandas criminales y el neo-paramilitarismo con las instituciones del Estado y la construcción de los ambientes de connivencia en la salvaguarda de intereses mutuos.

Mauricio Romero Vidal y Angélica Arias Ortiz en la investigación llamada “Bandas criminales”, seguridad democrática y corrupción; dicen que el tema de las bandas criminales y el neo-paramilitarismo puede estar ocultando una realidad mucho más grave que el solo ejercicio de la violencia ilegal: *La corrupción de las instituciones del Estado en los niveles local y regional, incluidos los sectores de las fuerzas militares y la policía.*<sup>3</sup>

Las concepciones que se tienen acerca de las bandas criminales y el neoparamilitarismo convoca a la elaboración de referentes teóricos básicos que permitan delimitar conceptualmente el fenómeno.

Digamos que sin pretender salvar esta situación construyendo una nueva tipología, ni una teoría compleja de este fenómeno específico, sería pertinente señalar que es *lo que se percibe en el terreno sobre el actuar de estos grupos*, lo que podría hacerse según el reconocimiento de los siguientes elementos:

**Primero.** Existen grupos ilegales que actúan de manera activa en distintas regiones del país y que han influido de manera sistemática y continua en la esfera de lo económico y lo social, adquiriendo un reconocimiento tácito de la población que se comporta de manera cautelosa y obediente con estas estructuras de naturaleza criminal.

**Segundo.** Estos grupos a distinto nivel se han apoderado del territorio y desarrollan en él actividades que se mueven entre lo ilegal y lo legal con testaferratos cualificados que les permite acceder a actividades económicas convencionales, legitimando capitales y construyendo vigorosas economías que se nutren de la ilegalidad con coberturas de legalidad a prueba de duda.

**Tercero.** Para estos grupos la actividad principal sigue siendo el narcotráfico, pero no es la única, construyen una economía ilegal en torno a la renta extorsiva, los micro-mercados de narcóticos, los juegos de azar, las compraventas, el tráfico de armas y personas, la prostitución, el contrabando de gasolina y la minería ilegal entre otro centenar de actividades.

**Cuarto.** Igualmente, invierten en el desarrollo de economías convencionales principalmente en la ganadería, la agricultura, agroindustria, la minería, el transporte y el comercio.

**Quinto.** Estos grupos han alcanzado un alto grado de incidencia social y en algunas zonas constituyen autoridad y son una fuente de empleo para una población que ha sido excluida de los

---

3 Ver en Romero Vidal y Arias Ortiz (2008).

circuitos económicos convencionales y se encuentran en condiciones de extrema precariedad.

**Sexto.** Su base social esta constituida por grupos familiares, relaciones de parentesco y amistad con fuertes tradiciones de lealtad. En algunas regiones no son extraños a ellas porque son de la misma región, nacidos y crecidos en los procesos locales. Los casos de reclutamiento forzado son pocos, hay una incorporación voluntaria y buscada como alternativa de vida ante la ausencia de opciones.

**Séptimo.** Los grupos ejercen de manera directa o indirecta control sobre lo público y en no pocas experiencias controlan la institucionalidad local y definen su funcionamiento. Tienen un régimen fiscal paralelo que funciona de manera sistemática sin reporte de ninguna clase y que se considera como una contribución para las labores de seguridad de la zona que mantienen bajo control.

**Octavo.** El ejercicio de la *violencia privada* se administra a través del miedo y la intimidación; se amenaza y se tiene bajo control a líderes campesinos, indígenas, activistas sociales, comunitarios y políticos. La vigilancia sobre el territorio está dirigida a acabar la presencia de otras bandas y los asesinatos que se producen corresponden a las lógicas de disputa territorial.

**Noveno.** Estas bandas tienen conciencia clara del carácter productivo de la violencia, del miedo y del terror; administran esos recursos de intimidación como factores de producción, son parte sustancial de su *negocio*. Por ello, generan cuando lo consideran conveniente procesos de desplazamiento, proceden al despojo “legal” de las propiedades en las que están interesados, y de los recursos de acumulación existentes allí.

**Décimo.** Ejercen sobre el territorio una vigilancia permanente soportada en un complejo sistema de inteligencia que compite en eficiencia con el institucional. No dejan de operar mediante la amenaza contra las formas de oposición *controlables* y mediante el asesinato contra personas y grupos considerados como una amenaza para su supervivencia. Sin embargo, de la vieja época de las masacres y las oleadas de asesinatos selectivos se pasó a una actitud de control del territorio a través del miedo, la persuasión y las alianzas estratégicas de no agresión y cooperación, buscando en lo esencial no llamar la atención.

**Once.** Algunos grupos consideran pertinente mantener su naturaleza antisubversiva y se agrupan en torno a discursos políticos alimentados por *asesorías cualificadas*, incluso operan contra liderazgos sociales y políticos caracterizados de izquierda y señalados de terroristas. Son los que más se aproximan a la condición de neo-paramilitares, pero igual se nutren de las cadenas productivas de las economías ilegales complejas.

**Doce.** Aunque existe una gran proliferación de pequeños grupos con distintas denominaciones en todo el territorio nacional, la actividad e importancia de estos está delimitada por su capacidad de fuego, su influencia en la vida local y regional y la posibilidad de llegar e imponer acuerdos y hacerlos respetar con otros grupos similares. Existen grupos mayores y pequeños grupos que operan más como bandas delincuenciales que como grupos del crimen organizado, muchos de esos pequeños grupos sucumben a la cooptación de grupos mayores o son aniquilados en las labores de limpieza que desarrollar estos.

**Trece.** Las bandas criminales y el neo-paramilitarismo no está confederado a la manera de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), operan territorialmente como grupos locales y ya no desarrollan las campañas expedicionarias de ocupación de territorios en disputa con la guerrillas; al contrario, en algunas regiones del país establecen con éstas acuerdos de no agresión y distribución de territorio. Los grupos más relevantes los constituyen los *Rastrojos*, los *Urabeños* y las *Águilas Negras* la que parecen ser más una razón social en torno a la cual se amenaza y asesina que un grupo propiamente dicho.

**Catorce.** Las bandas, narcotraficantes y neo-paramilitares siguen considerando importante el control de la clase política local y regional, apoyan y financian con mayor cautela los procesos electorales y políticos y buscan tener injerencia en los aspectos administrativos.

El fenómeno de las bacrim y del neo-paramilitarismo se desarrolla en los ámbitos rurales y urbanos y no sólo en los territorios marginales, sino igualmente en centros de desarrollo económico, social y político de importancia relevante, en las grandes ciudades, en los principales departamentos del país y en las regiones de principal desarrollo económico; constituye la mutación de un fenómeno que migró de la lucha anticomunista y antisubversiva, sin abandonarla, hacia la administración criminal del territorio y de las actividades que posibilitan el desarrollo social, económico y político del mismo. *No existe una diferencia sustancial entre neo-paramilitares y bandas criminales*, distinta al énfasis que se hace en que los primeros están mucho más coordinados con el control territorial en torno al discurso antisubversivo, y los segundos al desarrollo de una administración criminal del mismo complementaria de la economía ilegal del narcotráfico y la explotación de recursos mineros y agropecuarios.

Las bacrim tienen una relación con otros agentes que pertenecen a organizaciones institucionales, empresariales o delictivas que se unen para mostrar su potencial persuasivo y violento en las zonas

donde mantienen el control. Igualmente, cuentan con un sorprendente poder económico construido en un proceso de acumulación criminal de capital que los obliga a contar con agentes que cooperan en la administración de sus economías, señalándoles cómo deben moverse y cómo actuar en los circuitos económicos.

En síntesis, la sociedad colombiana ha visto producirse como consecuencia de la política pública de seguridad y defensa y, resultado del fracaso de los procesos adelantados por los gobiernos de Uribe y Santos con las organizaciones criminales, un resurgimiento del fenómeno paramilitar y la transmutación del mismo hacia el control ilegal y extorsivo del territorio, articulado con las economías del narcotráfico y la ilegalidad, cumpliendo de manera suplementaria actividades de *seguridad privada* y control social antisubversivo.

### **I. CÓRDOBA: CONFLICTO Y DERECHOS HUMANOS**

El departamento de Córdoba ha estado de manera permanente, en los últimos 25 años, unido a las referencias del conflicto armado, a las crisis administrativas y a las crisis presupuestarias del sector público a nivel departamental y local. En no pocas ocasiones ha estado en declaración de emergencia, sino que muchos de sus municipios se han tenido que acoger a la Ley 500 para sortear las dificultades presupuestarias que suelen abocar por carecer de economías públicas sólidas y contar con administraciones en las que la prácticas de la corrupción y las clientelas han hecho, durante largos periodos, la vida departamental y municipal inviable. Es necesario considerar que muchos de sus funcionarios públicos han sido permanentemente investigados por casos de corrupción y nexos con los grupos ilegales.

En general el departamento de Córdoba y gran parte de sus municipios arrastran índices elevados de pobreza y desocupación, generando condiciones de extrema precariedad en las condiciones de vida de la población al no garantizar los derechos fundamentales como educación, salud, servicios públicos, agua potable o resolver problemas para el desarrollo creando la infraestructura que lo posibilite.

El conflicto armado en Córdoba ha contribuido a incrementar los niveles de marginalidad, inequidad y pobreza y ha ido llevando a la población hacia economías ilegales y actividades productivas marginales de subsistencia, en la economías de rebusque, las ilegales unidas a la producción de cultivos ilícitos y, más recientemente, a una actividad de minería ilegal en la explotación del oro que está causando estragos en el Alto San Jorge. Todo esto ocurre mientras se sostiene y potencia un modelo de desarrollo basado en la ganadería extensiva y los monocultivos comerciales dirigidos hacia la agroindustria y la producción de agrocombustible, se concentra la tierra y se afecta los



ecosistemas regionales, desecando humedales y destruyendo bosques, reduciendo producción campesina y generando dinámicas demográficas complejas por la vía del desplazamiento forzado.

Un modelo político en crisis unido a un modelo de desarrollo económico que se mueve entre el atraso generalizado y los esfuerzos de una modernización excluyente, se ven cubiertos por altos grados de marginalidad, pobreza, exclusión, falta de oportunidades y un conflicto armado que se transforma y adquiere nuevas dinámicas locales.

Sobre la base de los estudios que se ha realizado y el trabajo de campo desarrollado, que permitió *verificar en terreno* muchas de las percepciones que se fueron construyendo sobre la región, se puede señalar que el conflicto en Córdoba evoluciona según los siguientes criterios:

El desarrollo de una nueva fase del conflicto caracterizado por una dinámica centrada en lo esencial en el control territorial y poblacional y en las actividades ilegales del narcotráfico y las economías extorsivas. A partir de la desmovilización de las AUC, resultante de los acuerdos de Santa Fe de Ralito y la expedición de la Ley de Justicia y Paz en 2005, se han creado nuevas formas de organización, que si bien no son reconocidas por el gobierno, como el neo-paramilitarismo, y se las denomina Bandas criminales, éstas pretenden seguir siéndolo bajo la designación de Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

En la región los grupos armados ilegales reciben distintas denominaciones, pero se reconocen por parte de las instituciones y de la población que existen en lo fundamental dos grandes grupos, los *Rastrojos* y los *Urabeños*. A partir de la desmovilización, se comenzaron a refundar y crecer rápidamente los grupos ilegales en Córdoba, administrando como activo fundamental el miedo sobre el cual construyeron los paramilitares sus relaciones con la población. *Estos grupos fueron conformados con miembros de las AUC no desmovilizados, desmovilizados reincidentes, grupos narcotraficantes y delincuenciales y reclutamientos sociales*. El incremento se explica por contar con combatientes experimentados, logística, recursos y contactos; áreas, comunidades y economías ilegales controladas y abundante mano de obra disponible dado el alto nivel de desempleo existente en la región. La Policía y las poblaciones hablan de Los Paisas, don Mario y los que sucedieron a *don Mario* una vez fue capturado, *Águilas Negras* y *Autodefensas Gaitanistas de Colombia*. Parece ser que éstos dos últimos estaban bajo las órdenes de don Mario. La muerte o la captura de los jefes genera dinámicas de acomodamiento de las líneas de autoridad, que se deciden en última instancia por la capacidad de fuerza que tenga quien aspire a ser el nuevo jefe.

Los grupos armados ilegales, neo-paramilitares o bacrim, han aumentado su cobertura territorial y han establecido nuevos circuitos administrativos de la ilegalidad delimitados territorialmente que se extiende a municipios en donde su presencia comienza a ser más activa en Córdoba, como Lorica, San Pelayo, San Antero y Puerto Escondido, pertenecientes a las zonas del bajo Sinú y costanera. Con el propósito de abrir nuevas rutas, disputando las existentes y ejercer un mayor control territorial.

Pese a que las confrontaciones y muertes han disminuido por razones que acuerdos y pactos entre los grupos armados ilegales y bandas, no dejan de existir bajas ocasionales y la utilización de acciones de fuerza que permiten sostener el ambiente de zozobra en la población. En Córdoba se ha hecho común el uso de artefactos explosivos y granadas de mano que eran poco usadas en el departamento, y que ahora se las lanzan con alguna frecuencia en Lorica, San Antero, *Puerto Libertador* y *Tierralta*.

Desde el año 2009 se ha incrementado el número de homicidios en el departamento del Córdoba siendo los municipios más afectados Montería, *Montelíbano*, Planeta Rica, *Tierralta*, *Puerto Libertador*, Sahagún y Cereté, y el aumento de la inseguridad en áreas urbanas. Ha crecido el número de muertes en las cabeceras municipales, incluyendo a Montería, la capital. La mayoría de los asesinatos sucede en las casas, estaderos y vía pública.

Igualmente han reaparecido en los últimos tres años casos de desplazamiento forzado, secuestros y reclutamientos, siendo *Tierralta*, *Montelíbano*, *Puerto Libertador*, Montería, San Pelayo y Lorica los municipios más afectados por este fenómeno.

Para las autoridades el conflicto se origina por parte de actores externos al departamento. Según se piensa allí los principales actores provienen de Medellín (Oficina de Envigado), Urabá antioqueño (reductos de Fredy Rendón o El Alemán) y Valle del Cauca, éste último a través de *Los Rastrojos* que al parecer obtuvo la franquicia de *Los Paisas* según la Policía. El Comando de policía aseguró que esta organización cuenta con 150 sicarios o gatilleros en el departamento y que es necesario esclarecer a qué tipo de alianzas y actividades están vinculados y cuales son los colaboradores y miembros que tienen en Córdoba. El departamento estuvo bajo el control de la *Casa Castaño*, luego lideraron las operaciones paramilitares en la región Mancuso, Don Berna y El Alemán, anteriores comandantes de las AUC.

El departamento de Córdoba padeció en los años anteriores una profunda crisis política al quedar vinculados la mayor parte de los senadores que tenía el departamento con la parapolítica. Dirigentes de todos los grupos políticos que funcionan en el departamento con

representación en el Senado estuvieron vinculados con el paramilitarismo de una u otra manera: el Partido Liberal con Juan Manuel López, el Conservador con Julio Manzur, Colombia Democrática con Miguel de la Espriella, Cambio Radical con Reginaldo Montes y Unidad Nacional o de la U con Zulema Jattin. Los posibles sucesores de estos ex senadores, la mayoría familiares cercanos, no presagian ser los voceros que Córdoba necesita en esta situación de crisis, como tampoco lo fueron los que hoy están por fuera o cuestionados.

Frente a los problemas de la violencia armada y el conflicto regional en Córdoba, son pocos los esfuerzos y mayores los temores que existen para asumir de forma cabal las distintas situaciones y construir la convivencia sobre el fortalecimiento institucional y la democracia local. Lo que parece reinar en el departamento es una paz tensa, erigida sobre el principio de *acá pasa de todo y no pasa nada...* La ciudadanía espera poder contar con respuestas de las instituciones, gremios, organizaciones y asociaciones que tienen que ver de manera directa con los problemas de orden social y político, así como con la situación de orden público.

Las particulares condiciones de la Gobernación y las Alcaldías, que no cuentan con recursos, ni funcionarios que atiendan adecuadamente sus problemáticas, ni con programas de impacto que ejecuten con celeridad y garanticen con éxito de acumulación estratégica de bienestar y seguridad; los Concejos, Asamblea departamental y Personerías funcionan sin ser auténticos sujetos de cambio ni garantes de derechos; los grupos políticos no tienen suficientes liderazgos cualificados ni propuestas innovadoras que le permitan al departamento hacer un salto significativo a la superación definitiva de la violencia; los gremios poco opinan al respecto, prefieren guardar silencio porque algunos de ellos tuvieron relaciones con los grupos armados ilegales; las iglesias (católicas y evangélicas), las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones comunitarias tratan de disminuir en algo los efectos del conflicto con pequeños y limitados programas humanitarios; pocas universidades adelantan estudios sobre estos temas o llevan a cabo alguna intervención en comunidades afectadas; los organismos de cooperación internacional poco a poco se retiran del departamento porque consideran que ya no se producen los grandes y constantes desplazamientos por violencia de años anteriores ni las inundaciones de los ríos con su alto número de damnificados.

El departamento de Córdoba carece de un renovado y auténtico liderazgo democrático, preparado intelectual y éticamente, comprometido con la suerte de la mayoría de la población, reconocido por su honestidad y transparencia. Existen eso sí personas capaces y honradas en las comunidades que no encuentran cómo materializar su

deseo e interés por mejorar las condiciones de vida de sus familias y comunidades, pues viven bajo el terror y la amenaza y han padecido un largo y destructor proceso de violencia al cual lograron sobrevivir. No obstante esto, lentamente se va reconstruyendo el tejido social y político y surgen algunas propuestas que buscan generar procesos dirigidos a mejorar las condiciones de bienestar, seguridad y democracia en el departamento a través de corporaciones para el desarrollo, movimiento ciudadanos por una Córdoba distinta, movimientos humanitarios para visibilizar las problemáticas de Derechos Humanos de Córdoba frente a la opinión pública nacional e internacional. Para algunos de esos grupos la presencia de organismos humanitarios internacionales en el territorio de Córdoba resulta de la mayor necesidad e importancia.

Existe una preocupación que está dirigida a generar un mayor conocimiento de la realidad de las zonas de conflicto y presentar propuestas para su atención institucional y humanitaria, en particular las regiones del alto Sinú, Alto San Jorge, bajo Sinú, medio San Jorge y costanera. Igualmente se hace explícita la necesidad de promover reuniones entre la fuerza pública, organizaciones sociales, gremios económicos, líderes comunitarios y administraciones gubernamentales en los lugares de mayor conflicto con el fin de buscar establecer acuerdos y buscar la solución a los problemas locales y departamentales.

## **II. ANTIOQUIA: CONFLICTO Y DERECHOS HUMANOS**

La configuración espacial del territorio antioqueño, los recursos existentes en él, la dinámica de sus procesos económicos, sociales y políticos hacen del departamento de Antioquia una región pujante y conflictiva, donde se han desarrollado en los últimos años complejos fenómenos que muestran distintas variantes del conflicto colombiano en relación con fenómenos como la insurgencia, el narcotráfico, el paramilitarismo y las bandas criminales. La subregión que convoca nuestro estudio se localiza sobre el área del Urabá Antioqueño.

### **LA SUBREGIÓN URABÁ ANTIOQUEÑO. DINÁMICAS DEL CONFLICTO**

El Urabá antioqueño se encuentra ubicado al noroccidente del departamento y comprende once municipios de los cuales cinco serán tratados en este espacio: Apartadó, Carepa, Chigorodó, San Pedro de Urabá y Turbo.

Con respecto a su riqueza y diversidad biológica, se destacan su clima y condiciones geográficas que favorecen el cultivo de palma africana, la exportación maderera, el cultivo de banano y la ganadería extensiva. De esta manera, el Urabá antioqueño cuenta con un eje bananero conformado por los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa

y Chigorodó; y un eje ganadero con los municipios de Necoclí, Arboletes, San Pedro de Urabá y San Juan de Urabá. Por otra parte, estas condiciones climáticas y geográficas hacen que la zona presente un alto número de cultivos ilícitos en particular de hoja de coca.

Esta región es de gran importancia geoestratégica para los grupos armados al margen de la ley por su ubicación geográfica y su riqueza biológica. El Urabá antioqueño es una zona limítrofe de Panamá y de los departamentos de Córdoba y Chocó, tiene salida al océano Atlántico y en su territorio cuenta con la localización del Golfo de Urabá. Esta ubicación geográfica favorece el tráfico de armas, insumos químicos y drogas ilícitas con Centroamérica y Panamá; adicionalmente, es un territorio estratégico a nivel militar porque sirve de zona de refugio y de corredor al suroeste y bajo Cauca antioqueño, el Valle del Sinú y el Nudo de Paramillo.

Es así como las ventajas geoestratégicas de la región del Urabá antioqueño lo han convertido desde finales de los años ochenta en un territorio de constantes disputas territoriales entre los actores armados, tanto las guerrillas (FARC y ELN) como las autodefensas. La subversión hizo su aparición en esta región durante los años sesenta, principalmente el EPL y las FARC. Por su parte, las autodefensas intensificaron su accionar en la zona a partir de 1988 y su presencia se consolidó a partir de 1994 cuando las ACCU irrumpieron en el eje ganadero del Urabá antioqueño.

A finales de 1996, los grupos de autodefensas desplazaron a las FARC que se habían ubicado en este territorio desde finales de los sesenta y principios de los setenta; sin embargo, por la importancia de la zona, se presentó una nueva escalada del conflicto en los años 1998 y 1999, momento para el cual las FARC estaban en su mejor momento y las autodefensas lograban consolidar una organización nacional a través de la creación de las AUC. La primera década del siglo XXI fue de disputa y confrontación por el territorio y en ella se desarrolló una guerra entre paramilitares, guerrilla, el narcotráfico y la fuerza pública generando una profunda crisis humanitaria y transformando sustancialmente las relaciones de poder sobre esta región de Antioquia.

A partir de los procesos de desmovilización paramilitar y la aplicación de la Ley de Justicia y Paz surge un nuevo fenómeno de grupos armados ilegales que se expresa de manera significativa en la región, en lo que se ha denominado por algunos analistas como “neo-paramilitarismo” y por el gobierno nacional como “bandas criminales”. Aunque en los últimos años ha disminuido la intensidad del conflicto, se mantienen enfrentamientos entre los grupos armados al margen de la ley, que llevan a cabo numerosas acciones para garantizar el control territorial y mantener sometida al régimen de terror a la población

civil. El nuevo régimen de convivencia sirve como hábitat y corredor para el desarrollo de economías ilegales y la presencia permanente de grupos armados que hacen del espacio un lugar de disputa para distintos intereses económicos en donde se suelen establecer extrañas alianzas en un modelo que combina lo legal y lo ilegal.

En Urabá antioqueño igualmente se expresa una variedad poblacional que incide fundamentalmente en el entramado de relaciones de poder que se tejen en la región. En esta región se pueden localizar etnias y grupos sociales: tres tipos de afrodescendientes, un gran volumen de campesinos mestizos pobres provenientes del Sinú, de Antioquia y de otros lugares, y una clase empresarial del interior del país, principalmente antioqueña.

La guerra desarrollada en el Urabá antioqueño disparó la tasa de homicidios en la región llegando a ser a comienzos de la última década del siglo XX una de las más altas del país. En ese momento las explicaciones atribuyeron como causa fundamental la alta tasa de homicidios al aumento de la violencia contra grupos de civiles y reinsertados por parte de las FARC, el ELN, a la disidente del EPL y las autodefensas. En la medida en que a la región fue entrando la *política de la seguridad democrática* y se produjeron los acuerdos de desmovilización de los grupos paramilitares entre 2004 y 2005, la tasa de homicidios se reduce, incrementándose únicamente durante los periodos en que se producen los enfrentamientos entre guerrillas y las bandas criminales por el control territorial o se rompen los acuerdos de distribución del territorio y convivencia. En general, en la zona de Urabá se mantiene una paz tensa, interrumpida ocasionalmente por la guerra entre los grupos armados ilegales y por las acciones militares y los operativos de la fuerza pública contra la delincuencia organizada.

El comportamiento de los homicidios en los últimos años en la región muestra las fluctuaciones del conflicto y las zonas donde se expresa este con mayor intensidad que, para esta región, son los municipios de Apartadó y Chigorodó que corresponden al área de influencia indirecta del tendido de la red de interconexión. El ciclo está demarcado en las últimas dos décadas por una curva que muestra el incremento significativo de homicidios en el primer quinquenio de la última década del siglo XX, una disminución relativa en los diez años siguientes, para cerrar esa curva con ciclos cortos de intensificación de la violencia homicida durante los periodos de enfrentamiento de las bandas criminales por ocupación y defensa del territorio. Inicialmente, los homicidios se producen en las zonas rurales generando desplazamientos masivos, pero esta tendencia se modificó y en los últimos diez años la mayor parte de los asesinatos

se producen en un 75% en la zona urbana y comprometen en un 94% a población masculina.

Los registros de víctimas por masacres en el Urabá antioqueño muestra cómo el momento más crítico fue el año 1995, a partir de entonces y hasta 2005 las masacres disminuyen, hasta dejar prácticamente de producirse. Los homicidios individuales tanto como las masacres han dejado una población de víctimas que hoy buscan encontrar reparación integral y administrativa en los desarrollos que ha tenido la Ley de Víctimas. Los municipios más afectados por las masacres de población civil que se localizan en la zona de impacto indirecto del proyecto son San Pedro de Uraba, Turbo, Apartado y Carepa; en la región también se han presentado masacres en Mutatá, Necoclí y Vigía del Fuerte. En los ciclos de mayor violencia el promedio de víctimas por masacre en Urabá antioqueño estuvo entre 6 y 9 personas, localizándose las de mayor número de víctimas en Apartado, Turbo, Chigorodó y Carepa. Las autoridades atribuyen a las FARC y a los grupos paramilitares la autoría de las mismas, pero existe un 50% del número de masacres sin actor identificado.

La práctica de secuestros extorsivos que fue muy común en la región desde comienzos de la década de los noventa, fue disminuyendo significativamente hasta producirse actualmente de manera ocasional y sin registro de autoría, lo que se atribuye por lo general a las bandas criminales y a la delincuencia común. Las FARC, que era la organización que incurría conjuntamente con el EPL en este tipo de actividad, al ser replegada hacia zonas marginales se ha visto obligada a abandonar este tipo de actividad. Las marchas contra el secuestro llevaron a esta organización a dejar dejación manifiesta en el comunicado a la opinión pública del 26 de febrero de 2012 de este tipo de actividad violatoria del DIH.

### **LAS POBLACIONES VULNERABLES POR EL CONFLICTO ARMADO**

Las comunidades indígenas, afrodescendientes, los trabajadores agrícolas y los movimientos sociales han sido los grupos poblacionales más vulnerados por las dinámicas del conflicto armado en la región del Urabá antioqueño.

Los municipios más afectados por los homicidios de indígenas en la zona han sido Chigorodó, Apartadó y Turbo, siendo las etnias más afectada la Embera Katío, los Embera y Tules (Kuna) y los Embera Chamí. Las AUC son el grupo al que se le atribuyen el mayor número de homicidios de indígenas así como a las FARC y a grupos desconocidos.

En el municipio de Chigorodó se le atribuye a las FARC y a los paramilitares los homicidios contra los Embera Katío y los Embera. En



Turbo y Apartadó las ejecuciones se le atribuyen a los paramilitares y a las bandas criminales.

Los sindicalistas han sido uno de los grupos más vulnerados por la violencia en la región, mostrando un periodo crítico hacia inicios de la primera década del siglo XX. Los homicidios ocurrieron en los municipios de Apartadó, Turbo, Chigorodó y Carepa, siendo los autores las FARC, los paramilitares y las bandas criminales, los sindicatos más afectados fueron SINTRAINAGRO (83%) y ADIDAFECODE (17%).

La crisis humanitaria generada por la criminalidad contra las organizaciones sindicales en el país y las repercusiones que tuvo en materia de derechos humanos convocó la atención de la comunidad internacional y se constituyó por presión de los sindicatos norteamericanos uno de los puntos a resolver como prerrequisito para la firma del Tratado de Libre Comercio con Colombia. En los últimos años se ha visto una reducción drástica de la muerte de sindicalistas en la región.

El movimiento social, el movimiento campesino y las comunidades afrodescendientes han sido igualmente víctimas de la acción de los grupos insurgentes, los paramilitares, los grupos armados ilegales y las bandas criminales, atravesando periodos críticos en la última década del siglo XX y en el primer quinquenio de la siguiente. Como consecuencia de las acciones homicidas de estos grupos la región cuenta actualmente con una numerosa población de víctimas y desplazados que se han ido inscribiendo en los programas de reparación y restitución.

El fenómeno del *desplazamiento forzado* ha sido uno de los mayores problemas generados por el conflicto armado en la región, afectado de manera significativa a gran parte de los municipios por los que transita la red de interconexión. Este fenómeno ha generado una población que se ha localizado en zonas suburbanas en condiciones de extrema necesidad, expuestas a todo tipo de violencia y con precaria atención institucional. Los municipios pertenecientes a la región del Urabá antioqueño más afectados por el desplazamiento forzado en la zona de impacto directo son Turbo, Apartadó, San Pedro de Urabá, Chigorodó y Carepa.

### **LOS RIESGOS PARA LA POBLACIÓN CIVIL EN URABÁ**

En el departamento de Antioquia se ha hecho evidente la relación existente entre la intensificación del conflicto y el continuo uso de minas antipersonales por parte de las guerrillas. Esta situación ha llegado a ubicar a Antioquia como uno de los departamentos que más eventos y víctimas registra por este hecho.



El Urabá antioqueño se ha visto afectado por minas antipersonales (MAP) y municiones abandonadas sin explotar (MASE), aunque no son muchos los eventos que se registran en términos de accidentes e incidentes. Esto no quiere decir que no existan los riesgos y que no se hayan presentado algunas víctimas por esta razón. Los registros de víctimas en estos años se encuentran en los municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó y Turbo en la zona del corredor de interconexión. Al actor que se le atribuye la colocación de minas y las MASE es esencialmente a las FARC, sin embargo se conoce de la utilización de esta práctica en la región por parte de los paramilitares y de otros grupos desconocidos de la delincuencia organizada. Del registro de víctimas, por el efecto indiscriminado de las MAP y las MASE, señala que la población civil fue la más afectada, seguida por los miembros de la fuerza pública.

Para medir la intensidad del conflicto armado, se han establecido unos repertorios de tareas que tienen en cuenta las acciones de los grupos armados irregulares, que incluyen actos terroristas, asaltos a poblaciones, ataques a instalaciones de la fuerza pública, emboscadas, hostigamientos y piratería terrestre, y por otro lado los contactos armados de iniciativa de la fuerza pública contra grupos armados ilegales.

El Urabá Antioqueño ha soportado etapas de una gran intensidad del conflicto armado y sobre su territorio se ha dado una intensa disputa por el control del mismo por parte del Estado, la guerrilla de las FARC, el EPL y el ELN, los grupos paramilitares, el narcotráfico y más recientemente las bandas criminales. Esta confrontación se ha dado a través de *acciones armadas* por iniciativa de los distintos actores, actos de terrorismo, emboscadas y hostigamientos permanentes a la fuerza pública.

El principal responsable de las acciones armadas, las emboscadas, los hostigamientos y actos terroristas en la zona son las FARC, seguida por desconocidos y guerrilla no identificada. Los principales municipios afectados por estas acciones han sido Apartadó, Turbo, Chigorodó y Carepa.

A partir de la desmovilización paramilitar y el posicionamiento de la fuerza pública sobre el territorio del Urabá Antioqueño, durante la administración del presidente Uribe y el impulso de la política de *seguridad democrática*, como el sostenimiento y los ajustes a las estrategias de control regional, la intensidad del conflicto en la región ha disminuido significativamente, apareciendo el fenómeno de las bandas criminales y el neoparamilitarismo que resultan cruzarse y confundirse. Actualmente el conflicto gira en torno a la confrontación por el control del territorio y los corredores de las economías ilegales

existentes en él, entre *Urabeños y rastros*, las FARC y las Autodefensas Gaitanistas.

### III: CHOCÓ: CONFLICTO Y DERECHOS HUMANOS

El Chocó forma parte de la Cuenca del Pacífico y de lo que los planes de desarrollo han denominado “Pacífico biogeográfico”. La distribución étnica de la población es diferente a la del resto del país; el 90% es población afrodescendiente y cuenta con una significativa presencia indígena congregada en 116 resguardos pertenecientes a los grupos Emberá Katio, Chami, Wouunaan y Tule. Existe en el Chocó una tensión entre la población mayoritariamente afrodescendiente e indígena, y la población mestiza de otras regiones del país que arribaron como parte de los diversos procesos de colonización.

#### CONFLICTO ARMADO EN EL CHOCÓ

Se puede señalar como punto de partida del conflicto actual en el Chocó el año 1996. Para las comunidades del Chocó existe una relación directa entre el proceso de titulación colectiva derivado del reconocimiento constitucional a las comunidades étnicas y de la expedición de la Ley 70 de 1993 y la entrada de los grupos paramilitares que se había fortalecido en Córdoba y el Urabá Antioqueño, lo que enmarca el comienzo de la guerra en el territorio. Con anterioridad a esa fecha algunos frentes de las FARC tenían presencia en la región como una zona de tránsito, retaguardia o refugio.

En el Chocó se instalaron los Frentes 57 y 34 de las FARC, primero en el Bajo y luego en el Alto Atrato, el ELN se asentó posteriormente con sus Frentes Manuel Hernández Boche, Ernesto Che Guevara y Benkos Biohó. En Atrato y Bogadó se asentó el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG). Estas tres organizaciones desarrollaron actividad política y militar en la región buscando controlar la población y las actividades sociales, económicas y políticas locales.

Entre 1996 y 1997 los grupos paramilitares entran al territorio Chocoano por el norte realizando actos de control, intimidación, masacres y desplazamiento de población civil, con el fin de quitarle a la guerrilla el apoyo social de la zona. Una vez que fue controlado el bajo Atrato, las fuerzas combinadas del Estado y paramilitares se dirigieron hacia el medio Atrato, hasta llegar a Quibdó donde establecieron un importante centro de operaciones. Entre 1996 y 2003, la población en el Atrato medio se redujo de 45.000 habitantes a 39.000 dejando 6.000 víctimas de la violencia paramilitar de las cuales 1.500 fueron asesinadas y el resto desplazadas a diversas regiones del país.

El enfrentamiento entre grupos guerrilleros, paramilitares y fuerza pública a lo largo del río Atrato condujo a la militarización de todo

el canal donde se ejercía un estricto control sobre el transporte fluvial y el comercio de alimentos. En los años subsiguientes, forzaron el desplazamiento de las comunidades ribereñas hacia las cabeceras municipales, hacia la capital del departamento y luego hacia el resto del país. La permanente presencia de grupos armados en el río Atrato tuvo su crisis humanitaria más funesta en 2002 con la masacre de Bojayá, en el medio Atrato cuando en medio de un enfrentamiento entre la guerrilla de las FARC y los paramilitares de la AUC, los habitantes de la cabecera municipal de Buenavista se refugiaron en la iglesia como única construcción de cemento siendo impactados por un cilindro de gas lanzado por la guerrilla, que dejó como resultado 119 muertos y 95 heridos.

Desde 2003 los grupos paramilitares logran consolidar su dominio militar sobre el Atrato y comienzan a extenderse en la región los cultivos de Palma Africana en las cuencas de los ríos Curvaradó, Jiguamiandó, Cacarica, Salquí, Truandó, Opogadó y Domingodó. Con posterioridad, el dominio paramilitar en operaciones combinadas con la fuerza pública ha extendido el control sobre resguardos y territorios indígenas.

Como resultado de la disputa territorial, el Chocó es uno de los departamentos del país más afectados por el desplazamiento interno, fenómeno que se viene produciendo permanentemente según las dinámicas del conflicto regional.

Con la irrupción de los paramilitares, la disputa con las guerrillas y el ingreso de la fuerza pública, las organizaciones étnicas y sus miembros han sido declaradas objetivo militar y han sido expulsados de sus territorios para la implementación de proyectos lícitos de minería. La denuncia de los actos de agresión contra las comunidades y sus dirigentes y las estrategias de reacción social a la presión de la violencia múltiple (militar-paramilitar-insurgente) han actuado como mecanismos de control del desplazamiento y sus efectos.

La movilización organizativa que supuso el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH) integró a organizaciones de afrodescendientes chocoanos en situación de desplazamiento, que junto a 47 organizaciones del Chocó debatieron la construcción de una propuesta de paz regional, socializada a todos los actores del conflicto (2009). Esta movilización definió como objetivo central defender la dignidad de los pueblos negros, indígenas y mestizos, fomentando el arraigo y la defensa del territorio mediante la construcción de la autonomía comunitaria desde los consejos comunitarios y cabildos indígenas, además de construir una soberanía alimentaria, todo fundamentado en la identidad cultural y el respeto a la diversidad étnica.

El foro hace referencia a la elaboración de una propuesta de etno-desarrollo entendida como un modelo que consulta las necesidades de las comunidades, garantiza las condiciones de permanencia dentro del territorio y propone que las condiciones de equilibrio ambiental sean mantenidas, tal como lo han hecho las comunidades a lo largo de su historia de ocupación.

La dinámica ha motivado a la movilización étnica a generar estrategias y discursos respecto a procesos como el de desmovilización y reincorporación de los grupos paramilitares de la AUC. Las comunidades han puesto de manifiesto que en los territorios se ha mantenido el control paramilitar a través de la reconstitución de antiguos grupos en torno a los líderes que no se acogieron al proceso de desmovilización, a través de la organización de nuevos grupos y la formación de nuevas estructuras militares. Señalan las comunidades que este fenómeno del neoparamilitarismo o de bandas criminales tiene presencia en todo el territorio del departamento y que sostienen fuertes nexos con los partidos políticos y los poderes económicos locales, tal como lo han confirmado los múltiples procesos abiertos en contra de líderes tradicionales. Los vínculos entre la clase política y los grupos paramilitares, si bien ponen en cuestión el alcance de los resultados del proceso de desmovilización, proponen una reinterpretación en clave étnica de los alcances de los derechos de verdad, justicia y reparación, afirmando que se requieren allí procesos de reparación colectiva, acordes con la comprensión comunitaria que tienen de su existencia.

Para los afrodescendientes chocoanos en situación de desplazamiento ha sido fundamental poder contar con un sustrato organizativo propio de base étnica (negra e indígenas), con el que además comparten un propósito común de movilización a favor de la defensa del territorio y de la permanencia de las comunidades dentro del mismo. A los esfuerzos de resistencia y movilización de las comunidades étnicas en el Chocó se unen los acompañamientos de las Organizaciones No gubernamentales de Derechos Humanos nacionales e internacionales, tales como Red de Mujeres, Ruta Pacífica, Adacho, Adon, COCOMOPOCA, ACNUR, IIAP, PODIUM SWIPPCOL, CODHES, la Comisión Colombiana de Juristas, entre otras, preocupadas por los aspectos humanitarios existentes allí, así como el apoyo que han recibido de la Diócesis Católica de Quibdó, con sus programas de Pastoral Afro y de otras organizaciones y comunidades religiosas.

Las organizaciones de desplazados y organizaciones étnicas, conjuntamente con las ONGs han interpelado al gobierno nacional en torno a la construcción de paz en la región, que alude a las contradicciones que han surgido entre el modelo de desarrollo diseñado para el

Pacífico biogeográfico desde la perspectiva nacional e internacional y la concepción del desarrollo que tienen las comunidades étnicas.

En el nivel organizativo a partir de las estructuras de los consejos comunitarios se crearon organizaciones de desplazados en el Chocó que durante los últimos años han estado gestionando el retorno a los territorios y la conservación de los misamos. Es unido a este proceso de retorno y conservación en el que las organizaciones tradicionales, transformadas en organizaciones de desplazados, han diseñado su estrategia central de resistencia a través de la movilización masiva de pobladores de respaldo a los territorios que han sido ocupados por las compañías palmeras para implementar las grandes plantaciones de palma en el departamento, vigilados por los grupos paramilitares quienes difunde amenazas contra la población para disuadirla de todo retorno, amenazas materializadas en el asesinato de varios líderes de las comunidades. Las comunidades han intentado acciones de retorno, acompañados por ONGs de Derechos Humanos, sin el apoyo del Estado, encontrando amenazas por parte de los grupos paramilitares y de efectivos de la fuerza pública. Ocuparon pequeñas fracciones del territorio que no pasaban de pocas decenas de hectáreas de las miles que les fueron adjudicadas de manera colectiva.

Las comunidades se han visto obligadas a recurrir a los organismos internacionales de Derechos Humanos entre ellas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Intergregacional de Justicia y Paz y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que asumieron el conocimiento de la situación humanitaria y emitieron medidas cautelares, visitando a la comunidad en varias ocasiones. Las comunidades en territorio articularon el lenguaje del Derecho Internacional Humanitario y crearon lo que se ha denominado como *Zonas Humanitarias* buscando rodear a las comunidades y al territorio de una barrera jurídico-política que neutralice el asedio de los grupos armados que los rodean de manera visible, amenazante y agresiva.

El caso del Chocó en materia de conflicto y derechos humanos resulta paradigmático pues combina y superpone de manera simultánea distintas percepciones del conflicto, en lo étnico, social, político, cultural y armado. Existe un conflicto visible, oficial, público y legítimo que establece la relación de las comunidades con el territorio, el reconocimiento de sus formas organizativas y culturales ancestrales y sus derechos consagrados constitucionalmente; e igualmente un conflicto invisible pero explícito entre los grupos paramilitares, las bandas criminales, el narcotráfico, la guerrillas y las políticas de seguridad y defensa implementadas por la fuerza pública en un territorio que sirve como corredor para las actividades ilícitas que

proviene del interior del país o que se desarrollan en la compleja geografía territorial.

Dentro de estas disputas, el gobierno ve a los paramilitares como cosa del pasado y sólo reconoce la existencia de lo que ha denominado *bandas criminales*, producto del fracaso parcial de la desmovilización y reincorporación pactadas con el Estado. La permanencia del paramilitarismo como actores del conflicto en la región del Chocó y en general en toda la región por donde pasa la red de interconexión eléctrica, en Córdoba y el Uraba Antioqueño, es una realidad que los pobladores manifiestan de manera unánime y generalizada en medio de un mutismo salvaguardante. La aceptación oficial de la presencia paramilitar se interpreta como la descalificación del proceso de Justicia y Paz que constituyó para el gobierno nacional un exitoso proceso de desmovilización.

Sin embargo, las evidencias de la presencia de los herederos de los paramilitares y del fenómeno del neoparamilitarismo en las zonas por donde atraviesa la red han sido documentadas por organismos independientes, que han reconocido que mientras el proceso de desmovilización y reconciliación avanza con resultados importantes, existen estructuras militares que conceptualmente se desvinculan de los paramilitares en la versión del gobierno colombiano, pero cuya existencia se reconoce bajo una nueva denominación de *bandas criminales*.

Finalmente, otro nivel del conflicto que se revela en esta región es la conexión entre las operaciones conjuntas de la fuerza pública y los paramilitares, ya no por el control militar o estratégico de los territorios, sino por el control económico de los mismos. De manera que la fuerza ejercida, no solo contra la guerrilla sino contra las comunidades civiles de la zona, tiene como resultado el despojo de los territorios comunitarios y la extensión de cultivos industriales en la zona. Estos *procesos de ataque a las comunidades* han sido documentados por la Corte Interamericana y constatados en el terreno por la Comisión Internacional que visitó la región durante los años 2008 y 2009.

La tierra ha sido un combustible de la violencia en el país y esta región contra los indígenas y las comunidades afrodescendientes, cuando ellos intentan expandir los dominios actuales sobre tierras que reivindican como suyas y que se encuentran bajo titularidad de particulares en manos de grandes propietarios y narcotraficantes que se amparan en los grupos paramilitares para defender sus zonas planas de vocación agroindustrial y ganadera y pequeños colonos –mestizos que se amparan en las FARC-EP– para defender sus dominios y atacar las pretensiones indígenas de *recuperación* del territorio.

La titulación colectiva de la tierra y el autogobierno han sido para los indígenas los objetivos principales de la movilización que desde 1970 han desarrollado como organización social. En el caso del Chocó el desplazamiento forzado se ha traducido en procesos de despojo de tierras y territorios, principalmente por parte de los paramilitares, sus herederos y los actores económicos asociados, debido a que la tierra aparece como un móvil principal y determinante en el destierro por la tendencia a llevar el territorio hacia economías de agroindustria y ganadería comercial.

En el Chocó, las orientaciones de los Consejos Comunitarios se orientan a destacar su neutralidad frente al conflicto bajo la figura de las *comunidades de Paz* adquiriendo un carácter más humanitario frente a todos los actores armados estatales y no estatales.

El proyecto de interconexión eléctrica Colombia-Panamá es consciente de la magnitud del conflicto en este departamento y en general de la zona de influencia indirecta de los departamentos de Córdoba y Antioquia por donde pasa la red y establece con estos conflictos un relacionamiento definido por las orientaciones constitucionales e institucionales que se han elaborado para tratar estas situaciones.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aranguren Romero, Juan Pablo 2011 “La gestión del testimonio y la administración de las víctimas: el escenario transicional en Colombia durante la ley de justicia y paz”, Arcano-corporación nuevo arco iris (cnaí), Año 14, N° 16.
- Astorga, Sergio Gustavo s/f “Análisis político del conflicto social en Colombia en los últimos diez años. Un examen orientado a la construcción de cuadros de situación y escenarios”.
- Auger, Clemente 1997 “La justicia ante el fenómeno de la corrupción” en Laporta F. y Álvarez (eds.) en *La corrupción política* (Madrid: Alianza).
- CNAI Angélica Arias Ortíz 2011 “Neoparamilitares-Bacrim: acciones de interferencia para las elecciones locales de 2011”.
- Defensoría del Pueblo 2007 “Derechos humanos en las subregiones del bajo Atrato y del Darién, Departamento del Chocó”. Resolución defensorial N° 51 (Bogotá, 14 de diciembre de 2007).
- Garzón Valdés, Ernesto 2003 “Acerca del concepto de corrupción”, en Carbonell Miguel y Vásquez Rodolfo (coords), *Poder, derecho y corrupción* (México: Siglo XXI).
- Granada, Soledad; Restrepo, Jorge y Tobón García, Alonso 2009 *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones* (Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana).

- Laverde, Zully y Tapia, Edwin 2009 *Tensión en las fronteras. Un análisis sobre el conflicto armado y el desplazamiento forzado y en refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela.* (Bogotá: CODHES).
- Malem Seña, Jorge 2003 “La corrupción en el poder judicial”, en Carbonell Miguel y Vásquez Rodolfo (coords), *Poder, derecho y corrupción* (México: Siglo XXI).
- Negrete Barrera, Víctor 2009 *Córdoba en emergencia: la actual fase del conflicto y la necesidad de crear un movimiento ciudadano.* Centro de Estudios Sociales y Políticos Universidad del Sinú, Corporación Viva la Ciudadanía.
- Restrepo, Jorge y Aponte, David 2009 *Guerra y violencias en Colombia, herramientas e interpretaciones* (Bogotá: CERAC/ Pontificia Universidad Javeriana).
- Romero Vidal, Mauricio y Arias Ortiz, Angélica 2008 “Bandas Criminales, Seguridad Democrática y corrupción” en *Arcanos* N°14 (Bogotá) diciembre.
- Tobón García Alonso 2009 “¿Criminales o enemigos?” en *Revista semanal*, martes 11 de agosto.
- Vargas Velásquez, Alejo 2012 *El colombiano*, “Bacrim: ¿neo paramilitarismo o crimen organizado?” en <[http://www.elcolombiano.com/bancoconocimiento/l/las\\_bacrim\\_%c2%bfneoparamilitares\\_o\\_crimen\\_organizado/las\\_bacrim\\_%c2%bfneoparamilitares\\_o\\_crimen\\_organizado.asp?codseccion=219](http://www.elcolombiano.com/bancoconocimiento/l/las_bacrim_%c2%bfneoparamilitares_o_crimen_organizado/las_bacrim_%c2%bfneoparamilitares_o_crimen_organizado.asp?codseccion=219)>, publicado el 26 de febrero.
- Vargas Velásquez, Alejo 2010 “La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana”, publicado en la revista *Nueva sociedad* N° 225, enero-febrero.



Gabriel Kessler\*

## EL CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EJES DE DEBATE EN NARCOTRÁFICO,  
EL TRÁFICO DE ARMAS Y DE PERSONAS\*\*

EL CRIMEN ORGANIZADO OCUPA HOY un lugar central en la agenda de seguridad de gran parte de los países de América Latina y el Caribe. Si bien en muchos países abundan pronunciamientos políticos y mediáticos sobre la gravedad del problema, no hay todavía suficiente investigación precisa sobre sus distintas dimensiones, excepto quizás respecto del tráfico de drogas en ciertos países<sup>1</sup>. En 2003 la Organización de Estados Americanos ha señalado al crimen organizado, junto con el terrorismo, como la “principal amenaza a la seguridad regional” y a la ya añeja pero todavía vigente *War on drugs* norteamericana, se han ido agregando otras nociones también de clara connotación bélica como “narcoterrorismo”, “nuevas guerras” o interrogantes sobre

\* Conicet-UNLP.

\*\* Una versión de este artículo fue publicado en *Cuadernos de Seguridad*, 14, pp. 55-73, 2011. Este trabajo es una versión reformada de “Crime organisé et violences en Amérique Latine et dans les Caraïbes”, *Problèmes d'Amérique Latine*, 76, 2010, pp. 7-23.

---

1 En rigor, hay una importante cantidad de investigaciones sobre el tráfico de drogas sobre todo en Brasil y más particularmente en Río de Janeiro, donde se destacan los trabajos de Alba Zaluar y Michel Misse. Hay también trabajos sobre Colombia de autores como Francisco Thoumi y en México de Luis Astorga y Jorge Chabat, entre otros.

la eventual relación entre “las maras de América Central y Al Qaeda”. Se trata de discursos e imágenes que circulan a escala mundial contribuyendo a dar la sensación de que en América Latina, como en otras regiones del Sur, “criminalidad con violencia se ha transformado en un rasgo endémico de la condición poscolonial” (Comaroff, 2009: 17). Las metáforas bélicas junto a un pesimismo sobre la capacidad estatal de hacer frente a un enemigo en apariencia omnipresente, poderoso pero al mismo tiempo poco visible (Solís y Foglesong, 2008) está contribuyendo a legitimar todo tipo de medidas de “combate” contra él, una de las cuales es la creciente presencia de los militares en la seguridad interna de varios países de la región.

Frente a esta propagación de diagnósticos inquietantes, es necesario plantearse preguntas básicas: ¿Cómo definir cada uno de los problemas, sus magnitudes y sus consecuencias? ¿Dónde marcar los límites entre el delito más individual o desorganizado y éste? No se trata de una tarea fácil, el concepto mismo de crimen organizado es ambiguo, conociendo distintas definiciones. Hagan (2006) enumera las características más recurrentes en distintos autores: previsión de lucro, división del trabajo con una práctica continua y organizada jerárquicamente, uso de violencia y amenaza, algún grado de inmunidad política y complicidad con agentes públicos. A su vez, hay dos abordajes posibles que no llevan a construir el mismo objeto: centrarse en una actividad o mercado o focalizarse en grupos y redes. Por ejemplo, para el primer enfoque, todos los actores participantes de la producción, tráfico y venta de drogas tanto como aquellos que realizan tareas de protección, los que invierten y lavan el dinero, también los que intervienen indirectamente sin violar alguna ley, serían parte del mercado, más allá de que existan o no vínculos entre ellos; mientras que el segundo enfoque se centrará sobre todo en el grupo central del tráfico y sus redes cercanas.

A menudo la perspectiva moral y los objetivos políticos, más que la mera definición legal, es lo que guía el uso público del término “crimen organizado”. Ciertas actividades son más susceptibles de ser llamadas así que otras, por ejemplo el tráfico de drogas en zonas pobres más que su venta a consumidores de clases media y alta y a su vez, ambos más que la piratería informática o la corrupción pública, como bien señala Misse (2007). Consciente de la importancia de lo político en el crimen organizado, este autor brasileño propone reservar el término para los casos donde hay complicidad del Estado y, por ende, se es inmune a su acción represiva.

Sin negar ésta y otras complejidades del término y sus usos, hay consenso de que el crimen organizado es un tema importante en la región, en particular el tráfico de drogas, el tráfico de armas y el de

personas, sobre los que trata este artículo. Las páginas siguientes se proponen como una aproximación general a los ejes de discusión sobre estos tres temas a partir de la literatura existente. Nos interesan por su importancia económica, sus consecuencias políticas, su impacto en la violencia y en los derechos humanos. Otras actividades, que no serán tratadas en este artículo, están interrelacionados con las que nos ocupan: el lavado de dinero es imprescindible para el resto de las actividades así como la corrupción política. A esto se podría agregar formas de explotación sexual y laboral que no se incluyen dentro del tráfico humano, un creciente mercado de falsificación de bienes de consumo y de contrabando de todo tipo, los fraudes en el ciberespacio, el tráfico de bienes culturales, de animales exóticos y la explotación ilegal de maderas y otros recursos naturales, para mencionar los más significativos en la región.

Una de las preocupaciones centrales del crimen organizado es la violencia. Ambos aparecen íntimamente asociados en América Latina, sin embargo la relación no es siempre ni en todos lados evidente. Por el contrario, los estudios de otras regiones muestran que uno de los objetivos de las organizaciones criminales es reducir la violencia como modo de poder operar con la menor visibilidad pública y presión estatal posible<sup>2</sup>. Por ello, no se puede dar por sentado una relación entre ambos fenómenos y es *necesario precisar los lazos causales*, tanto como estimar el impacto concreto del crimen organizado en los homicidios y en otras formas de violencia. No se puede tampoco comprender el problema en América Latina fuera de las relaciones Norte-Sur. A diferencia de las imágenes dicotómicas entre un Sur amenazando a un Norte pacífico, el crimen organizado es terreno de interrelación entre ambos. Ya sea por la demanda del Norte por bienes o servicios ilegales provistos por el Sur; por el impacto de las políticas y legislaciones de los países centrales en los periféricos, por el tráfico de armas desde Estados Unidos hacia México, la relación entre los flujos de dinero o lazos entre las organizaciones de distintas zonas, *la globalización ha reconfigurado distintas aristas del crimen organizado*. También los mercados legales y los ilegales aparecerán imbricados, testimoniando una vez más que *la economía es una e indivisible*.

Desde paraísos fiscales donde el dinero del tráfico organizado se mezcla con las ganancias de empresas multinacionales; la inversión del dinero ilegal en negocios legales o la exposición y venta en un mismo comercio de bienes legales pero producto de tráfico ilegales,

---

2 Por ejemplo, una revisión de los artículos de la revista especializada *Trends on Organized crime*, centrada sobre todo en crimen organizado en los países del Norte, muestra pocos artículos donde la violencia sea el tema principal.

junto a falsificaciones y productos del mercado formal, los desdibujamientos de las fronteras entre lo lícito y lo ilícito se observan en múltiples planos. Es el concepto mismo de fronteras el que cambia: hay nuevas fronteras cibernéticas y tecnológicas que no coinciden con las geográficas, reconfigurando las actividades del crimen organizado. El tráfico internacional de drogas ilegales, por ejemplo, se beneficia de la facilidad de las transferencias electrónicas de dinero o de la posibilidad del seguimiento satelital a través de sucesivas fronteras de un cargamento o incluso de cada traficante-hormiga (Gleny, 2008).

La economía del crimen organizado es una interrogante central. ¿Cuánto dinero representa cada tipo de mercado?, ¿cómo se distribuye entre las distintas partes y entre los países? Las cifras son un problema: ellas resultan de cálculos realizados a partir de los escasos datos fidedignos existentes. Por ello, las estimaciones permiten objetivar creencias previas sobre la mayor o menor magnitud de un fenómeno, expresadas luego en las distintas formas de cálculo a partir de un mismo dato. Así, el volúmen de dinero y cantidad de droga que circularía se calcula a partir de una hipótesis sobre el porcentaje del total que representan aquella que se decomisa en un período dado; el número total de personas sometidas al tráfico humano se elabora a partir de un coeficiente aplicado a las denuncias en la policía o al número de deportados en un período determinado. Habrá así diferencias importantes según las formas de cálculo. Es necesario revisar las formas de construcción de las cifras en este tema porque luego tendrán un efecto de “verdad” en la elaboración de los diagnósticos. No obstante, hay coincidencias que se tratan de cifras enormes y que ubican a los tres problemas entre los negocios más rentables y con mayor volumen de dinero en muchos países de la región.

El crimen organizado tiene ganancias, pero también implica costos. El Banco Interamericano de Desarrollo lo calcula en 168.000 millones de dólares, que en países como El Salvador y Colombia en años pasados representaba el 25 % del producto bruto y se estima por muertos, heridos, costos en infraestructura y dificultades para operar en el comercio internacional (Rojas, s/f). Se ha señalado también la relación entre crimen organizado y desigualdad, al privar al Estado del cobro de impuestos y porque la mayor parte de la renta se la apropian los eslabones más poderosos de una red. Sin embargo, un análisis económico completo debería incluir, más allá de la condena moral que nos suscite, el impacto económico que produce en una sociedad, como lo han hecho, por ejemplo, los estudios de crimen organizado en los Balcanes. Ellos han mostrado cómo distintas actividades ilegales habían revitalizado economías estancadas y hasta permitieron crear “soluciones pragmáticas a necesidades reales”,

como el caso de la inversión en educación y la salud en un Kosovo devastado, que según G. Antonopoulos (2008), se financiaban con ingresos del crimen organizado.

¿Cómo se organiza el crimen organizado? En América Latina ha circulado la imagen de los cárteles para el caso del narcotráfico en Colombia y México y de los “partidos” o movimientos en Brasil, pero no hay aún suficientes investigaciones académicas que nos permitan tener un panorama general de las formas de organización existentes. Un estudio comparativo sobre 40 organizaciones en 16 países, de los cuales uno sólo era latinoamericano, encuentran seis tipos de organización, a partir de variables como forma de mando, existencia de jerarquías, el tipo de comunicación, la existencia de lazos étnicos, entre otros (UNCICP-ATOC, 2000). Este tipo de estudios, por supuesto de difícil realización, son sin embargo necesarios para conocer las formas del problema. Otra deuda es comprender en cada caso la relación con la política y el Estado. A diferencia del desarrollo del crimen organizado en los ex países comunistas que se aprovechó de la desestructuración de los estados socialistas, en América Latina el crimen organizado *no se desarrolló en los países con mayor debilidad del Estado, sino en algunos como Brasil, México y Colombia donde el Estado y sus instituciones estaban bien desarrollados*. Se lo ha explicado afirmando que precisa de una economía lícita y sus reglas, para el desarrollo de su logística y la seguridad de sus finanzas (Flores y González, s/f).

Finalmente, tanta presencia del tema en el espacio público de las últimas décadas no podía dejar de operar sobre la producción cultural. En un principio se ha hablado de un impacto del narcotráfico en la estética y la arquitectura de ciertas ciudades, sobre todo en Colombia y un poco menos en México<sup>3</sup>. Asimismo, las producciones culturales han intentado comprender y crear sus propios lenguajes para tratar el tema, como lo muestran la llamada literatura del sicariato en Colombia, los films sobre el tema tanto en Hollywood como en Brasil y México, las telenovelas colombianas o la difusión de los “narcocorridos” en México y entre los chicanos en Estados Unidos, acusados estos últimos por algunos de hacer una apología del narcotráfico y defendida por otros por ser una forma de denuncia. En síntesis, pocas son las dimensiones de la vida social en América Latina en las cuales el crimen organizado (o cuando menos los discursos e imágenes sobre él) no están dejando alguna marca significativa.

---

3 Ver por ejemplo el dossier de la Revista de Estudios Hispánicos 42, 2008, sobre estética y narcotráfico.

## LA CENTRALIDAD DEL NARCOTRÁFICO

El narcotráfico es un mercado que integra la demanda y la oferta de narcóticos con una dimensión de empresa transnacional en el que América Latina ocupa una posición complicada: tiene frente a sí al principal consumidor mundial de drogas, Estados Unidos. Así, la región hoy, en conjunto, participa en todas las fases de la actividad: en la producción, en el tráfico y el consumo en mercados locales de distinta magnitud. En conjunto, las cifras de la economía de la droga son cuantiosas. La Organización Panamericana de la Salud calcula un movimiento de 600.000 millones de dólares; para fuentes norteamericanas se ubica en 400.000 millones anuales (Dammert, 2009). En el caso de Colombia, por ejemplo, Santana (1999) ha calculado a fin de la década pasada que la capacidad de exportación de cocaína de Colombia representaba junto a otras drogas (heroína y marihuana) unos 13.780 millones de dólares, estimando los costos de producción del 20%, lo cual dejaba una renta líquida de 11.120 millones de las cuales sólo un cuarto permanecía en la economía nacional. En los países del Caribe, rutas hacia Estados Unidos de incorporación reciente, por su lado, Bobsa (s/f) evalúa que el dinero del tráfico de drogas representa el 3,1% del PBI regional, para tomar sólo dos casos nacionales.

El mercado de la droga ha sufrido profundas transformaciones en los últimos años, en particular por los efectos del Plan Colombia y por el incremento de los controles en las fronteras norteamericanas. Dicho Plan no produjo una reducción en la oferta de cocaína ni tampoco un incremento de precios para, según se suponía, disminuir el consumo. En contraposición, generó un “efecto balón”, esto es, la ofensiva sobre un territorio y sobre determinados actores, producía un desplazamiento de cultivos y del procesamiento a otras zonas, así como el fortalecimiento de los actores menos avizorados por la represión. El cuadro resultante, según Dreyfus (2009) es el de un creciente poderío de los cárteles mexicanos en el traslado y venta de drogas en Estados Unidos y la diversificación de rutas hacia Estados Unidos, incorporándose otros países, como los del Caribe, al tráfico hacia el norte.

Además de la vía aérea se pasó a una diversidad de formas de acarreo y de camuflaje de la droga. La saturación del mercado norteamericano, las dificultades crecientes para pasar la frontera, la valuación del euro y la posibilidad de utilizar puertos africanos con poco control como base de operaciones, generó incentivos para un mayor tráfico hacia Europa Occidental y Oriental. Como se sabe, es la prohibición de las drogas lo que dispara su precio. Bergman (2010) cita un cálculo de uno de los mayores especialistas en economía de la droga, Jonathan P. Caulkins, quien señala que de ser legal el precio del gramo de cocaí-

na pura en los Estados Unidos sería de cinco dólares, mientras que se ha estabilizado en alrededor de cien dólares. En tal sentido, M. Bergman muestra que el aumento del *enforcement* en las fronteras norteamericanas y el creciente control aéreo luego del atentado de las Torres Gemelas, dio mayor valor a las plazas terrestres fronterizas como vías de entrada al territorio norteamericano. Estos factores, según este autor, provocaron una concentración del mayor aumento del precio en las fases de pasaje de la frontera México-Estados Unidos y en la fase de los centros mayoristas a los mercados minoristas. En un economía política del narcotráfico, se trata de factores centrales para explicar el poderío creciente de los carteles mexicanos: por un lado, la necesidad de que se configuraran en organizaciones poderosas para poder asimilar las pérdidas por los cargamentos incautados debido al control creciente, y por el otro estas enormes ganancias puestas en juego en el pasaje fronterizo son una de las variables centrales explicativas de la violenta disputa entre carteles por el control de esas rutas terrestres de valor creciente.

Colombia, más que retirarse del tráfico, cambia su forma de participación (Vargas, 2004). Por un lado, las políticas de erradicación por fumigación, llevaron a desarrollar tipos de plantas de coca más resistente así como a camuflarla mejor en zonas nuevas (Pardo, 2007). Tanto es así que parte de la coca antes cultivada en Bolivia y Perú se habría trasladado en años pasados a territorio colombiano.

Los actores colombianos no quedaron indemnes de la fuerte ofensiva: la destrucción de los cárteles de Calí y de Medellín locales llevó a un rol creciente de paramilitares en el narcotráfico junto a la emergencia de más de una centena de pequeños grupos especializados cada uno en distintas partes del proceso. Por último, se advierte un cambio en la demanda: un creciente consumo de drogas químicas. En este nuevo escenario, cada país de la región empieza a tener algún rol: en la fabricación de las sustancias químicas para la fabricación de cocaína o para drogas sintéticas, en la triangulación al ser justamente puertos de paso, como mercados pequeños o medianos, como sitios de inversión y lavado de dinero, entre otros.

Las políticas frente a las drogas es motivo de tensiones en la región (Thoumi, 2009). Mientras Estados Unidos continúa sosteniendo como objetivo atacar la producción en los lugares de origen, la mayoría de los países latinoamericanos consideran que las acciones tendrían que centrarse en los consumidores de Estados Unidos (Williams, s/f) y, en una posición intermedia, la Unión Europea sostiene que las políticas en los países deberían orientarse más hacia alternativas de desarrollo que en una estrategias de guerra. La posición norteamericana se re-fuerza con el consenso prohibicionista que prima en las Naciones Uni-



das, reduciendo el margen de maniobra de los países hacia una mayor legalización de ciertas drogas. En contraposición, hay una convicción creciente en la región de que la legalización de ciertas sustancias es el camino para disminuir la violencia y desarticular el negocio, como lo han sostenido en un documento elaborado por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, liderada por tres ex presidentes (Gaviria de Colombia, Cardoso de Brasil y Zedillo de México). Los analistas política concuerdan, sin embargo, en que hay pocas posibilidades en el panorama actual de avanzar en esta dirección, más allá de algunas medidas hacia la reducción de daños y la despenalización del consumo individual implementadas en Argentina, Uruguay y Colombia, entre otros (Zaitch, 2009).

Es evidente que no es la lógica del ensayo y error o de la evaluación de resultados lo que guía las acciones en este tema. El efecto de las guerras contra las drogas ha sido devastador para muchos países de la región y una de sus consecuencias ha sido el ya nombrado efecto balón. Así, Peceny y Durnman (2009) demuestran en el caso colombiano cómo la focalización contra determinados carteles produjo un desplazamiento de la producción hacia zonas ocupadas por las FARC. Esto les proveyó de una inesperada fuente de recursos que explica su crecimiento en los años noventa cuando se encontraba en un estado de virtual desaparición. Diversos trabajos académicos han precisado los “daños colaterales” de la guerra contra las drogas, tales como la inestabilidad política y económica, abusos de derechos humanos, restricción de las libertades civiles y el creciente papel de los militares en la región (Youngers y Rosin, 2005). El fracaso del Plan Colombia (o al menos, su falta de éxito) no ha impedido que se haya aprobado el Plan Mérida, que propone también una estrategia de guerra para el narcotráfico en México. Sin duda, el interrogante sobre el futuro de México preocupa a nacionales y extranjeros y las posiciones son disímiles. Algunos auguran una situación de creciente violencia, cuyo espejo temido es la situación de Colombia en los años ochenta y noventa, mientras que otros, sin negar la importancia del problema, marcan las diferencias entre ambos países. Haciendo un contrapunto entre ambas naciones, Escalante (2008) subrayaba hace pocos años que en México se trataba de un fenómeno urbano más que rural, sin un contenido político fuerte y más ligado a la conformación de rutas para Estados Unidos que a carteles que concentran toda la producción.

Las relaciones entre Estado y crimen son también materia de discusión: los trabajos afirman que en Colombia surgió con fuerza y luego intentó penetrar en el Estado con éxito, mientras que en México, con un Estado fuerte, surgió como “una extensión tutelada del ámbito del poder” (Flores y Ruíz, 2003). La redefinición del rol de



los estados en la globalización ha tenido su impacto. Bartilow y Eom (2009) señalan que la apertura económica y el libre comercio disminuyen las capacidades del Estado en los países consumidores pero la incrementa en los productores, puesto que en el nuevo escenario habría más incentivos que en el pasado para invertir en otras áreas que las ilícitas.

Un capítulo particular es el rol de las fuerzas de seguridad encargadas de tratar el tema. En la región hay voces de denuncia no sólo por la ineficacia, sino también por la complicidad o competencia entre narcotráfico y fuerzas policiales. Así, en México se habla de un “cartel policial” como un acuerdo entre individuos o corporaciones policíacas para, además de sus funciones habituales, compartir el mercado de la actividad criminal (Alvarado, 2008); se ha documentado la colusión entre paramilitares y narcotráfico y paramilitares y poder en Colombia y en Argentina se ha denunciado el “doble pacto” entre gobiernos y policías, donde los primeros pactaban que los segundos aseguren un umbral aceptable de seguridad y a cambio no se inmiscuían en sus asuntos internos, incluido la participación en mercados, como el de las drogas (Binder, 2008). En Brasil se ha estudiado el rol de las milicias parapoliciales, llamadas “comando azul”, conformados por agentes en actividad o retirados. Ellas han entablado una lucha contra organizaciones de narcotráfico por el control de ciertas favelas, sobre todo en Río, para poder cobrar protección a habitantes y proveedores locales de servicios. Esto implicó a su vez, afirman Zaverucha y Oliveira (2007), un acercamiento de bandas narcotraficantes rivales para combatir un enemigo común.

La inserción del tráfico en los territorios es otro de los temas de interés. Hay una serie de estudios interesantes sobre las favelas cariocas. Misse (2008) muestra la forma en que el “movimiento”, nombre del tráfico local, logra controlar las asociaciones de moradores así como señala la diversidad de ocupaciones laborales que en torno a ella se crean localmente. También en favelas cariocas, Silva de Sousa (2004) describe cómo las redes de tráfico se insertan en relaciones de parentesco o de amistad de larga data. Desmond Arias (2006) se interesa por la relación del tráfico con las redes clientelares. Estudia las negociaciones entre los narcotraficantes con los políticos para proveer bienes y servicios en el lugar. Los primeros obtendrían así la aceptación local necesaria para realizar su negocio y los segundos, votos. Por su parte, Arias y Rodrigues (s/f) cuestionan el “mito de la seguridad personal”, un relato que asegura que el narcotráfico impone orden en las favelas. Lejos de eso, muestran que sólo los vecinos mejor conectados son respetados mientras que los menos integrados sufren de lleno la violencia local.

El rol de las pandillas, en particular las “maras” en el narcotráfico es un tema de debate hoy en América Central, en particular en Guatemala, Honduras y El Salvador. Las evidencias no son concluyentes. Para algunos, tal relación casi no existe, sino que se la postularía para legitimar las políticas de mano dura implementadas. En un detallado estudio Wim Savenije (2009) muestra cómo las políticas de mano dura han llevado a una mayor profesionalización de miembros de las maras en la región, por mayor necesidad de armas para oponerse a la policía, de recursos para abastecer a quienes están en prisión y sus familias. En la misma dirección, comienzan a ofrecer sus servicios de fuerza a las redes de tráfico local. Otro eje de discusión es si la violencia actual en América Central conlleva un ruptura o por el contrario una cierta continuidad con la violencia política de las décadas pasadas, postura que desarrolla D. Rodgers (2009) en un trabajo reciente. Un caso particular de relación entre redes políticas y tráfico se ha producido en Jamaica. La diversificación de rutas señalada antes implicó desde mediados de los noventa una afluencia de cocaína en el país en camino hacia Estados Unidos. Esto llevó a que en barrios pobres de Kingston, bandas políticas rivales armadas se mezclaran con el narcotráfico, con un incremento de la violencia entre ellas, ahora por el control del mercado local (Clarke, 2006). Sin duda, más estudios sobre las formas de organización local en los diferentes países son necesarios en la región.

En resumen, el narcotráfico y su cambiante panorama plantea cantidad de interrogantes, tanto a escala regional como en cada uno de los países. Por ende, es necesario pensar formas novedosas de estudiar su economía, su organización interna, sus conexiones políticas y su impacto cultural. En cuanto a las políticas, la región vive una situación ambigua: en una dirección, hay un creciente consenso sobre la necesidad de despojarse de una mirada moral sobre el tema y adoptar políticas novedosas que dejen de lado de una vez y para siempre la idea de la guerra; pero en contraposición no parece haber un horizonte político internacional favorable para avanzar en esta dirección.

### **LA POCA VISIBILIDAD DEL TRÁFICO DE ARMAS**

La peligrosidad de las armas de fuego en América Latina es enorme: con menos de una quinta parte de la población mundial, ausencia de conflictos bélicos y un 3,5 o 4,0% de las armas ligeras en manos civiles existentes, se cometen en la región un 40% de los homicidios mundiales (Surplus, 2009). Con menor presencia en tanto preocupación regional que el narcotráfico, el problema tiene relevancia en algunos países como Colombia, México y en América Central. Hay déficit de datos y no sólo sobre el tráfico ilegal, tampoco hay transparencia so-

bre los arsenales públicos, sobre los propietarios legales y sobre las transferencias entre países.

Un estudio de FLACSO (2007) enumera las tendencias regionales en la materia. Señala el incremento de las exportaciones latinoamericanas, la importancia creciente de la transferencia de municiones y partes de armas y alerta que desde países latinoamericanos se han realizado exportaciones a países bajo serios conflictos, donde se vulneran derechos humanos y se señalan casos de envíos que han violado embargos de las Naciones Unidas. En el tráfico de armas, las formas lícitas e ilícitas están muy asociadas: el mercado ilegal se nutre del legal. En tal sentido, en la región se han detectado numerosas estrategias de triangulación de un destino a otro: esto es, que un país actúe como lugar de tránsito hacia el verdadero destino, que puede ser un país sometido a embargo u organizaciones criminales. Existen además lo que se llama “transferencia irresponsable”, aquellas operaciones que sin ser ilegales, por las manos en las que caen, pueden vulnerar los derechos humanos de determinada población.

Un tema de inquietud presente es la escalada en gastos militares, que habría aumentado en la región un 91% en los últimos cinco años, según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (Oppenheimer, 2010). Cuantas más armas entran a un país, mayor probabilidad de que parte de ellas o las que se recambian por las nuevas alimenten el circuito ilegal. En este sentido, una preocupación adicional es el llamado exceso de armas en la región, cuyos datos acuña la prestigiosa *Small Arms Survey* (Karp, 2009). Se trata de un cálculo de la cantidad de armas ligeras en los arsenales públicos en relación con la cantidad de efectivos en las fuerzas de seguridad y las Armadas. Un estudio de 2007 calcula 1,30 millones de armas de exceso: habría 3,6 armas modernas (2,3 millones legítimamente en manos de las Fuerzas Armadas y de seguridad). Restan por el contrario 1,3 millones que son superfluas. Por ello, la actual escalada armamentista, sin destrucción de las armas antiguas o sin transparencia sobre su destino, incrementa la potencialidad de circulación ilegal en la región y de los daños que más armas ocasionarían.

A diferencia del narcotráfico donde las principales rutas convergen hacia el norte, en el tráfico de armas hay dinámicas subregionales. En el caso de México, las armas siguen las rutas del narcotráfico, pero de manera inversa: en lugar de sur a norte van de norte a sur (Benítez, 2009). Se estima que podría haber más de 16 millones de armas en México y como oficialmente no existen productores nacionales, es resultado del tráfico internacional. La mayoría provendría de las llamadas fuentes secundarias, en particular de ferias de armas en Estados Unidos donde no hay restricción de ventas, así como del tráfico hor-

miga, de municiones, armas enteras o en piezas. El riesgo es enorme: además de las ferias, en la zona de frontera hay 17.000 puntos de venta de armas legales, desde *Wall Mart* hasta las armerías que no están obligados a informar a las autoridades. Tema de controversia entre ambos países, organizaciones como la Asociación Nacional del Rifle lograron que el gobierno de Estados Unidos boicoteara una iniciativa de países latinoamericanos para controlar el tráfico de armas ligeras hacia la región en Estados Unidos. La situación es tanto más grave porque tres de los cuatro Estados fronterizos: Arizona, Nuevo Mexico y Texas, tienen legislaciones muy poco restrictivas para la venta (Andreas y Nadelmann, 2006). Así las cosas, irónicamente, a pesar de la preocupación norteamericana por la seguridad de la región, resulta ser su principal proveedor de armas.

En el Caribe se ha registrado un incremento de armas, en gran medida asociado al creciente rol de la zona como ruta de tráfico de drogas hacia Estados Unidos (Bobeá, s/f), país que es el principal proveedor local. Otra fuente son los arsenales remanentes de conflictos, como el de Grenada en los años ochenta y más recientemente el de Haití. La preocupación por el tema se basa también en que Centroamérica y el Caribe son los países que recibieron mayor cantidad de licencias para importación de armas de la Unión Europea, en proporción a su escasa población. En América Central el problema se plantea con gran relevancia. Se ha señalado la existencia de una cultura de la violencia o al menos el uso de la violencia para la resolución de conflictos, la importancia del delito y la presencia de arsenales producto de guerras civiles que no fueron destruidos, a lo que se suma el tráfico proveniente de México (Hernández y Sáenz, s/f). En la región hay dos dinámicas distintas: el triángulo norte, Guatemala, Honduras y El Salvador y el resto, conformada por Nicaragua, Costa Rica y Panamá. El triángulo norte presenta características de posconflicto, muchas armas y altos índices de homicidios. Un problema central es la debilidad de los organismos nacionales de control, así como en la porosidad para el tráfico de la frontera norte y sur de la región.

A pesar de la importancia del tema de la violencia, la información sobre el tráfico de armas en Colombia no es muy precisa. Con todo, se ha detectado un tráfico ilegal de armas ligeras, municiones de guerra y explosivos en cargamentos pequeños hacia Colombia y la región andina, señalándose tres grandes centros de acopio: Panamá, Maracaibo en Venezuela y Manaos en Brasil. Desde Panamá irían fusiles a Colombia, provenientes de arsenales centroamericanos; de Maracaibo en gran medida desvíos de arsenales venezolanos, y de Manaos armas de manufactura brasileña a departamentos selváticos de Colombia (Schultze-Kraft, s/f). En cuanto a la carrera armamentista en la re-

gión, Colombia y Venezuela tienen un rol protagónico, lo cual plantea la preocupación por el eventual destino de las armas de recambio.

Brasil es hoy el principal productor y exportador latinoamericano, lo cual alimenta la gran circulación de armas internas, tal como muestran las impresionantes cifras de decomiso de armas por la policía en los principales centros urbanos. Así, por ejemplo, han sido contabilizadas 13.000 por año entre 1989 y 2004 sólo en el estado de Río de Janeiro, comparable a lo decomisado en Colombia en pleno conflicto armado. Una investigación llevada a cabo por una comisión parlamentaria calculaba la existencia de alrededor de 17 millones de armas ligeras, el 90% en posesión de civiles, cuando el promedio internacional es de 59% (Dreyfus, 2009). En el Cono Sur, el tema entra en agenda en los años noventa de la mano del incremento del delito. No hay, según K. Dergaougassian (s/f), una demanda que surja de carteles de droga u organizaciones ligadas al narcotráfico, como ha sido el caso de México y Colombia. Finalmente, el caso de Paraguay es significativo, como lugar de triangulación de armas para otros países y porque en su territorio se encuentra Ciudad del Este, en la triple frontera con Argentina y Brasil, en apariencia sede de un importante tráfico hacia organizaciones criminales de ambos países.

En resumen, América Latina y el Caribe presentan una importante presencia de armas en manos civiles, una altísima tasa de homicidios con armas de fuego, una escasa transparencia de las transferencias legales y, por supuesto, de las ilegales. En este contexto, la necesidad de un mayor control estatal y de políticas públicas de desarme y destrucción de las armas de fuego son un imperativo categórico. Más estudios que puedan dar cuenta de la existencia de las redes, rutas y organizaciones dedicadas a este tráfico, así como precisar la relación entre tráfico de armas y de drogas son algunos de los temas de la agenda de investigación local en la materia.

## **EL TRÁFICO DE PERSONAS**

El menos visible de los tres temas de nuestro artículo, el tráfico de personas, aparece aún poco trabajado en la región. Las tres cuestiones principales son el tráfico de personas, la explotación sexual y el trabajo esclavo, pero no necesariamente cada una de ellas es sinónimo de tráfico. G. Jahic y J. O. Finckenauer (2005) sugieren analizar en cada caso concreto si hay crimen organizado en el medio. Esto es particularmente importante en relación con la inmigración indocumentada, ya que en muchos casos se trata de decisiones individuales no mediadas por redes criminales ni por ninguna coacción. Así, trabajos sobre Rusia (Siegel, 2005) y China (X. Zhang, 2008) han cuestionado las imágenes existentes de grandes organizaciones dedicadas a lucrar

con la inmigración ilegal y encuentran sobre todo relaciones diádicas o grupos poco organizados.

Los estudios de la región señalan sobre todo un flujo de tráfico de América Latina hacia Estados Unidos y Europa así como un tráfico interno: por ejemplo, de mujeres dominicanas hacia Costa Rica y Panamá para explotación sexual; de trabajadores bolivianos hacia Brasil y Argentina que viven en condiciones de alta explotación. Con todo, el tema central es el pasaje de centroamericanos a México, ya sea para quedarse o para pasar a Estados Unidos. A esto se suma el movimiento de los propios mexicanos hacia el norte. La pregunta sobre la existencia de redes criminales ligada a estos tráficos es entonces central. Benítez-Manaut y Sánchez (s/f) consideran que si entre 1980 y 2005 lograron llegar un millón de guatemaltecos, un millón y medio de salvadoreños, 800 mil hondureños pasando por México, deben existir estructuras empresariales y relación con el gobierno, ya sea por dejar hacer o complicidad para apropiarse de las ganancias que esto puede generar. En efecto, dado que el 80% de las entradas a Estados Unidos se hace por la vía ilegal, quedarían cientos de millones de dólares en manos de los eventuales traficantes.

Asimismo han aumentado las deportaciones de centroamericanos en forma exponencial: de 10 mil deportaciones en 1980 se pasó a 138 mil en 2002 y 240 mil en 2005. En parte se debe a la presión de Estados Unidos, pero también hay hipótesis que en parte se explican por la posibilidad de extorsión a los migrantes. Se calcula que los migrantes pagan entre 7.000 y 14.000 dólares para llegar al otro lado de la frontera. Como una faceta de la cartelización de la policía que señalábamos, las mismas corporaciones responsables de proteger a los migrantes serían los responsables o cómplices del crimen, al extorsionarlos y en muchos casos deportarlos luego de haberlos despojados de todo su dinero. Casillas (2006), quien se ha dedicado a documentar el fenómeno, afirma que estos grupos son imperceptibles, pero sin duda existen porque precisan contar con información para planear, tomar a los migrantes, cubrir puntos estratégicos y estar en complicidad con las fuerzas y servicios que se ocupan de su tránsito (Chabat y Sánchez, s/f).

En la región andina y en Colombia no habría evidencias del mismo modo que en México de la presencia de bandas criminales ligadas al tráfico de personas, quizás porque Estados Unidos como polo de atracción no gravita tanto, aunque Colombia es un punto de tráfico de personas hacia Estados Unidos y Europa. En Brasil, señala P. Dreyfuss (2009), el problema se plantea en dos formas. Una, el tráfico sexual interno por el intenso turismo en las playas locales, así como el internacional, de mujeres hacia Europa, sobre todo entrando

por Portugal, actividad que según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) genera ingresos por 8.000 millones de dólares al año. Los estudios muestran que se trata en general de mujeres, en muchos casos menores, de bajo nivel educativo, llevadas bajo engaño y luego explotadas. Existe una segunda corriente de tráfico interno que tiene como objetivo mano de obra forzada, esclava, en tareas agrícolas. La OIT estima entre 25.000 y 40.000 brasileños así como las ciudades brasileñas son lugares de llegada de extranjeros para explotación laboral, sobre todo de África, China, Corea y Bolivia. Por su parte, en Argentina el tema se ha planteado sobre todo por la existencia de un tráfico interno de mujeres para la explotación sexual y, al igual que en Brasil, por la existencia de migrantes bolivianos sometidos a un régimen de trabajo esclavo.

En síntesis, poco visible, a veces por el silencio mismo de las propias víctimas así como por la dificultad de diferenciar entre inmigración indocumentada y tráfico de personas, habría en diversos países de la región redes proto-empresariales ligadas a las tres dimensiones del tráfico de personas, pero hacerlas visibles y más aún estudiarlas es aún una tarea pendiente. A su vez, con excepción del caso de México, el tema recién está cobrando un lugar importante en la agenda política de ciertos países.

### **PALABRAS FINALES**

Este trabajo se propuso presentar los ejes centrales de las discusiones y de los saberes regionales sobre tres temas del crimen organizado en América Latina. Por supuesto que ha sido imposible incluir todas las variables y dimensiones de cada problema. Sin duda, los interrogantes abiertos serán más que las respuestas concluyentes de un campo de estudios en el cual hay innumerables temas aún por investigar. Pero además del interés académico, la cuestión preocupa por sus consecuencias políticas.

Una, sin duda alarmante, se vincula al hecho de que el tratamiento del tema y las metáforas de una “nueva guerra” están consolidando consensos sobre políticas punitivas y de mano dura. Y nuevamente estamos obligados a cuestionar imágenes, juicios apresurados y metáforas bélicas, ya que el tipo de políticas públicas frente al tema no es independiente de su grado de violencia: una política de guerra genera algo parecida a ella. En contraposición, las formas de regulación del crimen organizado en otras latitudes explican en parte su menor violencia. La disminución de la violencia debe ser el primer objetivo: no es posible que las sociedades latinoamericanas queden rehenes de las “guerras contra el crimen”. Sin duda, esto amerita de las élites políticas una mayor valentía política que la actual, cuestionar consensos



establecidos, animarse a pensar la legalización de mercados ilegales al menos en relación a las drogas, transparentar el tráfico de armas, destruir arsenales y desarticular complicidades entre agentes públicos y redes criminales.

La centralidad de la guerra contra el crimen ha contribuido a reinstalar a las Fuerzas Armadas en la seguridad interna y/o en la lucha antidroga, sobre todo en América Central, Colombia, Brasil y México con la afortunada excepción de Argentina, Chile y Uruguay. La memoria de dictaduras militares y del rol de los militares en la represión política interna de la mayoría de nuestros países justifica nuestra preocupación. Por ahora, según D. Pion-Berlin (2008), no han transformado su presencia en poder político y sin duda no hay, salvo alguna excepción, condiciones para volver a experiencias nefastas del pasado. Sin embargo, si a la militarización de la seguridad pública en varios países se suman las crecientes demandas de seguridad y la escalada armamentista, nadie está en condiciones de asegurar cuál podría ser el desenlace de esta combinación de factores en los años venideros.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, A. 2008 “El acceso a la justicia en una sociedad en transición” en Alvarado, A. (ed.) *La reforma de la justicia en México* (México: El Colegio de México).
- Antonopoulos, G. A. 2008 “The Balkans as a ‘laboratory (for the study) of illegal markets’: introduction to the special issue on ‘Illegal Markets in the Balkans’”, *Trends in Organized Crime*, 11.
- Bartilow, O. y Eom, K. 2009 “Free Traders and Drug Smugglers: The Effects of Trade Openness on States’ Ability to Combat Drug Trafficking”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 51, N° 2.
- Benítez Manaut, R. 2009 “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad* N° 220.
- Bergman, M. 2010 “Narco-politique et Narco-Économie en Amérique Latine”, *Problèmes d’Amérique Latine*, 76.
- Binder, A. 2008 “El control de la criminalidad en una sociedad democrática” en Gabriel Kessler (ed.) *Seguridad y Ciudadanía* (Buenos Aires: Edhasa).
- Bobeá, L (s/f) “Los desafíos de la cooperación frente al narcotráfico en el Caribe” en Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena.
- Casillas, R. 2006 “La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas”, Comisión Interamericana de Mujeres-Organización de Estados Americanos-Organización Internacional de



Migraciones-Instituto Nacional de Migración-Instituto Nacional de las Mujeres.

- Chabat, J. y Sánchez, G. 2009 “El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo de México” en Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.) *Programa de Cooperación en Seguridad Regional* (Bogotá: Fescol).
- Clarke, C. 2006 “Politics, Violence and Drugs in Kingston, Jamaica”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, N° 3.
- Comaroff, J. J. 2009 *Violencia y ley en la poscolonia: una reflexión sobre las complicidades Norte-Sur* (Katz: Barcelona).
- Dammert, L. 2009 “Drogas e inseguridad en América Latina: una relación compleja”, *Nueva Sociedad* 222.
- Derghougassian, K. 2009 “El crimen organizado en el Cono Sur. Un mapeo de las transacciones ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile” en Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.) *Programa de Cooperación en Seguridad Regional* (Bogotá: Fescol).
- Desmond, E. 2006 “Trouble en Route: Drug Trafficking and Clientelismo in Rio de Janeiro Shantytowns”, *Qualitative Sociology*, 29.
- Desmond, E. y Rodrigues, C. D. (s/f) “The Myth of Personal Security: Criminal Gangs, Dispute Resolution and Identity in Rio de Janeiro Favelas”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, N° 4.
- Dreyfus, P. 2009 “Vinoviejo en odres todavía más viejas: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá” en Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.), *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, FES-Programa de Cooperación en Seguridad Regional (Bogotá: Editorial Gente Nueva).
- Dreyfus, P. 2009 “Mapeo del crimen organizado en Brasil” en Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.) *Programa de Cooperación en Seguridad Regional* (Bogotá: Fescol).
- Escalante, F. 2008 “¿Puede México ser Colombia? Violencia, narcotráfico y Estado”, *Nueva Sociedad*, 220.
- FLACSO 2007 *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, San José de Costa Rica.
- Flores, C. y González, S. (s/f) “Democracia y crimen organizado” en Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena.
- Flores, C. y Ruiz, S. 2003 en Luis Astorga, *Drogas sin fronteras: los expedientes de una guerra permanente* (México: Grijalbo).

- Glenny, M. 2008 *McMafia. El crimen sin fronteras* (Buenos Aires: Imago Mundi).
- Hagan, F. 2006 "Organized Crime and organized crime: Indeterminate Problems of Definition", *Trends in Organized Crime*, Vol. 9, N° 4.
- Hernández Milian, J. y Sáñez Breckenridge, S. (s/f) "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo de Centroamérica" en Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo.
- Jahic, G. y Finckenauer, J. O. 2005 "Representations and Misrepresentations of Human Trafficking", *Trends in Organized Crime*, Vol. 8, N° 3.
- Misse, M. 2008 "Tráfico de drogas, violência urbana e Democracia na América Latina", trabajo presentado en la Comisión Interamericana de Drogas por solicitud de la Organización Viva Rio.
- Misse, M. 2007 "Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro", *Estudos Avançados*, Vol. 21, N° 61.
- Oppenheimer, A. 2010 *Los Estados desunidos de Latinoamérica* (Madrid: Algaba Ediciones).
- Pardo, R. 2007 *Fin del paramilitarismo ¿es posible su desmonte?* (Bogotá: Ediciones B).
- Peceny, M. y Durnan, M. 2009 "The FARC's Best Friend: U.S. Antidrug Policies and the Deepening of Colombia's Civil War in the 1990s", *Latin American Politics and Society*, 48, (2).
- Pion-Berlin, D. 2008 "Militares y democracia en el nuevo siglo", *Nueva Sociedad*.
- Rodgers, D. 2009 "Slum Wars of 21st Century. Gangs, *Mano Dura* and the New Urban Geography of Conflict in Central America", *Development and Change*, Vol. 40, N° 5.
- Rojas Aravena, F. (s/f) "Mayor presencia del crimen organizado: consecuencias de la crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley", en Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena.
- Santana, A. 1999 "A globalização do narcotráfico", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 42, N° 2.
- Savenije, W. 2009 "Maras y Barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica", FLACSO, El Salvador. Ver también "Les 'Maras' ou la transnationalisation des pandillas en Amérique centrale", *Problèmes d'Amérique latine*, N° 75. Hiver, 2009-2010.

- Schultze-Kraft, M. 2009 “Mapeo del crimen organizado en Colombia y la región andina” en Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (eds.) *Programa de Cooperación en Seguridad Regional* (Bogotá: Fescol).
- Siegel, D. 2005 *Russische bizniz* (Ámsterdam: Meulenhoff).
- Silva de Sousa, R. 2004 “Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Rio de Janeiro”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 66, N° 1.
- Solís, L. y Foglesong, T. 2008 “Crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas. Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: el papel de la sociedad civil” en Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena, *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Catalonia-Flacso).
- Surplus, K. 2009 *Arms in South America, Arms in South America, Small Arms Surveys* en cooperación con el Conflict Analysis Resource Center (CERAC), *Working Paper* 7.
- Thoumi, F. 2009 “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”, *Nueva Sociedad*, 222.
- United Nations Center for International Crime Prevention, *Assessing Transnational Organized Crime 2000 Results of a Pilot Survey of 40 Selected Organized Criminal Groups in 16 countries*, *Trends of Organized Crime*, Vol. 6, N° 2.
- Vargas, R. 2004 *Drogas, conflicto armado y seguridad regional en Colombia*, *Nueva Sociedad*, 192.
- X. Zhang, S. 2008 *Chinese human smuggling organizations. Families, social networks and cultural imperatives* (Stanford: Stanford University Press).
- Youngers, C. y Rosin, E. 2005 (eds.) *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of U.S. Policy*, Boulder, Lynne Rienner.
- Zaitch, D. 2009 “Reducción de daños, seguridad y tráfico de drogas ilícitas”, *Cuadernos de Seguridad Interior*.
- Zaverucha, J. y Oliveira, A. 2007 “As milícias e a Falta do Estado” en *Conjuntura Criminal*.



Andrés Antillano\*

## LA REFORMA POLICIAL EN LA VENEZUELA BOLIVARIANA

EN EL AÑO 2006 SE INICIA UN PROCESO de reformas de las policías venezolanas, que se propone sustituir el modelo policial dominante durante buena parte del siglo XX, marcado por la dispersión y desarticulación de las organizaciones y funciones de policía, una fuerte impronta militarista, el corporativismo y opacidad ante el escrutinio externo, un alto gradiente de uso de la fuerza física y la cada vez más evidente incapacidad para responder a las demandas ciudadanas y a los crecientes problemas de inseguridad, por un servicio policial civil, público, eficaz y subordinado a la legalidad bajo controles democráticos.

En este trabajo nos planteamos reseñar el contexto y origen de este proceso de reforma, sus contenidos y alcances y los desafíos y peligros que enfrenta luego de cinco años de implementación. Sugerimos que más allá de la originalidad de este proceso, y sin desconocer sus rasgos singulares, en su génesis y contenidos parece responder al creciente proceso de mundialización de la seguridad en que expertos, ONG y organismos multilaterales logran establecer agendas y construir problemas que demandan determinadas políticas públicas.

\* Instituto de Ciencias Penales, UCV.

En el caso de Venezuela, pese a los idiosincrásicos rasgos ideológicos que gravitan sobre el contexto político e institucional, la reforma no fue ajena a estos procesos sutiles de influencia de nuevos centros de poder globalizado, y a contenidos que son propios de estas agendas globales, como la transparencia y *accountability*, el *managerialismo* y la proximidad.

Por otra parte, aunque puede ser aún temprano para evaluar el programa de reformas, este enfrenta obstáculos y riesgos que pueden hacer naufragar sus proposiciones, tal como ha ocurrido con buena parte de iniciativas semejantes ensayadas en otras naciones del continente. Las tensiones entre la democratización de la policía y su subordinación a garantías ciudadanas y derechos fundamentales, por una parte, y el papel que juega en la aplicación de políticas duras de seguridad ciudadana, el uso de la policía como forma de acumulación de capital político en escenarios de confrontación entre distintos actores partisanos, y la contradicción entre los reclamos del carácter civil de la policía y la creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad son algunos de los principales peligros que acechan a las buenas intenciones reformistas.

## LA POLICÍA VENEZOLANA

Con la creación de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, en abril de 2006, Venezuela se incorpora al conjunto de países de la región que han intentado procesos de reformas de la corporación policial, en un esfuerzo de conjurar la creciente crisis del modelo policial existente desde 1937. Este modelo, que se convierte en blanco de los cuestionamientos y esfuerzos de cambio, se caracteriza por su heterogeneidad y dispersión<sup>1</sup>, una sobredimensionada e ineficiente distribución de su fuerza operativa<sup>2</sup>, el alto grado de dependencia de

---

1 El diagnóstico realizado por la Comisión Nacional para la Reforma Policial arroja para 2006 la existencia de 99 cuerpos policiales municipales, 24 estatales y dos policías con jurisdicción nacional: la Policía de Investigaciones y la Guardia Nacional, cuerpo militar adscrito al Ministerio de Defensa. Cada burocracia policial cuenta, para ese entonces, con estructuras, culturas, tácticas, formación y regulaciones diferentes. (Antillano y Centro para la Paz, 2007).

2 Para 2006 se contaba con 115.977 funcionarios, para una tasa de 429,29 policías por cien mil habitantes, muy superior a la de otros países vecinos. Sin embargo, este pie de fuerza era distribuido desigualmente, por lo que estados y municipios con mayores recursos fiscales pueden llegar a triplicar el promedio nacional mientras que otros con menor renta están por debajo de los requerimientos básicos de funcionarios, e ineficientemente, en tanto que menos de un 50% de la fuerza parecía destacarse a tareas policiales con impacto en la prevención del delito y la provisión de seguridad (Antillano y Centro para la Paz, 2007; Antillano, 2009).

los mandos políticos y bajo nivel de profesionalización<sup>3</sup>, una marcada impronta militarista<sup>4</sup>, un alto coeficiente de uso de la fuerza física<sup>5</sup>, desregulación y devaluación social de los funcionarios y la institución policial (Antillano y Centro para la Paz, 2007; Antillano, 2009).

Sin embargo, tal conjunto de rasgos aparentemente problemáticos no son suficientes para explicar que se haya instalado para ese momento la necesidad de un amplio programa de cambios en la policía. Ni la erosión de la capacidad y legitimidad de la policía supone una situación que es imperativo cambiar, ni la reforma policial debe ser comprendida como la solución necesaria e inmediatamente evidente. Como señalan autores como Kitsuse, Spector y otros, la definición de una situación dada como un problema no resulta tanto de determinadas condiciones objetivas como de la capacidad de actores sociales y grupos de intereses en establecer demandas y quejas e influir en la respuesta institucional siguiente (Spector y Kitsuse, 1973, 2009; Schneider, 1985; Woolgar y Pawluch, 1985; Lorenc, 2005; ver también Schillagi, 2012).

El umbral entre una situación objetiva y su definición como problema social está mediado por la agencia de grupos con suficiente poder para influir en la forma en la cual la situación se comprende y trata. En el caso de la reforma policial que se inicia en 2006, cuatro condiciones parecen concurrir para explicar este tránsito de la crisis a la reforma de la policía: la confluencia entre opinión pública y estamento político en redefinir la policía como “problema”, las ventajas específicas que un eventual programa de reformas le ofrecería a los sectores involucrados, una situación grave que sirva como detonante al poner en evidencia la insostenibilidad del *statu quo* y movilice a las

---

3 De acuerdo con el diagnóstico de 2006, la mayor parte de las policías dependen presupuestaria y funcionalmente de la gobernación o alcaldía, dependiendo del caso, no cuentan con manuales de procedimientos y existe absoluta discrecionalidad para decisiones administrativas, disciplinarias o profesionales, haciéndolas completamente vulnerables a la injerencia de los actores políticos externos (Antillano y Centro para la Paz, 2007).

4 Esto se expresa en su estructura interna (gran número de rangos, alta jerarquización, centralismo y verticalidad, subordinación a cadenas de mando estricta, jerarquías con denominaciones castrenses, etc.), el régimen disciplinario, las tácticas operativas, los uniformes, la proliferación de unidades comando de asalto, el parque utilizado, etc.

5 A pesar de la poca fiabilidad de los datos disponibles, el número de civiles muertos en enfrentamientos con la policía ha crecido de manera sostenida desde los años noventa. La ratio entre civiles y policías muertos en enfrentamientos fue, para 2004, de 45 civiles por policías fallecidos en iguales circunstancias. La probabilidad que en un encuentro armado con la policía fallezca el civil refractario es superior al 90% (Antillano, 2010).

fuerzas sociales, y la presencia de actores que, en virtud de su experticia e influencia, puedan convertir estas circunstancias en oportunidades para la reforma.

Los años previos a la reforma conocen de un acelerado deterioro de la confianza pública y la legitimidad de las policías. Se hacen públicos *graves episodios de violaciones de los derechos humanos* (en que destacan los llamados *grupos de exterminio*, que entre 2000 y 2002 fueron acusados de al menos 400 asesinatos; ver Cofavic, 2005), mientras que aparecen serios indicios de compromiso de agentes policiales en actividades delictivas. Entre 2002 y 2004, en que llega a su más alta intensidad la confrontación política en el país, la policía pasa a jugar un papel partisano a favor de alguno de los dos bandos. La implicación de agentes y oficiales de la Policía Metropolitana en el golpe de estado de 2002, los posteriores intentos del gobierno central para intervenir este cuerpo, controlado por un gobierno local opositor, la actuación de buena parte de las policías durante los disturbios de 2003, frente a los cuales la respuesta variaría de acuerdo al signo del mando político particular, las huelgas, conflictos y episodios de insubordinación protagonizados por agentes contra las autoridades, contribuyeron al descrédito de la policía como corrupta, violenta y parcializada. A la vez, el estamento político empieza a verla como un problema, resquebrajándose las tradicionales relaciones de connivencia entre policías y actores políticos e institucionales.

El aumento del delito y de la inseguridad también favorece el deterioro de la imagen de la policía. Para 2006, aunque el número total de delitos registrado tiende a mantenerse estable, se verifica un significativo repunte de los crímenes contra las personas y los que implican algún grado de violencia. La tasa de homicidio para 2005 fue de 37 muertes por cien mil habitantes, una de las más altas del continente, mientras que la tasa para Caracas arribó a 88. También por esos años, la inseguridad pasa por primera vez a considerarse en las encuestas de opinión como el principal problema del país, desplazando al desempleo o el alto costo de la vida (Provea, 2005, 2006; Sanjuán, 2008).

Estos cambios en la percepción de la policía no se reducen a la recepción subjetiva del público, sino que también se verifican en los desplazamientos de los discursos de los distintos actores. En su tratamiento de las noticias y editoriales, los medios de comunicación le otorgan mayor atención a los episodios relacionados con abusos policiales o con su poca efectividad en la lucha contra el delito, las organizaciones de derechos humanos realizan una labor intensa de denuncia y seguimiento, y los sectores políticos, tanto gubernamentales como opositores, adoptan una posición cada vez más beligerante frente a la policía.



Estas posiciones no son necesariamente un reflejo mecánico del deterioro objetivo de los cuerpos de seguridad. Al menos durante las dos últimas décadas la violencia, corrupción y la mengua de su efectividad para controlar el delito han pasado a ser características de la policía (ver Provea, 1998-2005; Del Olmo, 1990), en buena medida como consecuencia de su uso como parte de estrategias duras de control de la criminalidad (Hernández, 1986). Sin embargo, salvo la tenacidad y constancia de los grupos de derechos humanos, la actitud de parlamentarios contumaces e investigaciones periodísticas que eventualmente develaban episodios escabrosos que involucraban a la policía, hasta la década de 2000 en general se mantenía silencio, indiferencia e incluso apoyo a la policía frente a las prácticas desviadas y abusos. Si algo cambió en estos años es probable que no sea tanto un mayor deterioro de la policía como las posiciones de los actores y los discursos sobre ella.

El porqué de este reposicionamiento frente a la policía es algo que escapa al alcance de este trabajo, pero sí podemos suponer que está relacionado con el peso que adquiere la seguridad en la agenda política. Aunque en distinto grado y con significado y valoración disímiles, tanto la oposición como el chavismo le otorgan importancia al tema de la seguridad en sus discursos y políticas. Para los grupos opositores, la seguridad adquiere un valor central, llegando a ser uno de los núcleos temáticos de sus demandas y movilizaciones, mientras que se denuncia la incapacidad del gobierno para enfrentar el problema, e incluso su rol en el agravamiento de la situación de violencia y delito en el país y su connivencia con la delincuencia uniformada (Antillano, 2012). La inseguridad y el deterioro de los cuerpos policiales le permitirán retomar la iniciativa política y la movilización de calle, menguada luego de la derrota electoral de 2004, logrando importantes protestas en todo el país entre 2005 y 2006 en repudio a crímenes de notoriedad mediática en que se comprobó la participación de agentes policiales.

En contraste, el tema de la seguridad tiene una relevancia menor y un lugar relegado en los discursos del chavismo, subsidiario de enunciados más generales como la justicia social y la denuncia del carácter represivo de las políticas contra el delito (Antillano, 2012; Sanjuán, 2008). En las frecuentes oportunidades en que el jefe de Estado se refiere al tema, relaciona la seguridad con la redistribución, con las taras del capitalismo, y con el talante de las políticas del pasado, que atribuía a la policía la tarea de reprimir a los sectores populares.

En otras palabras, a pesar de la intensidad de la confrontación política y del conjunto de desacuerdos entre la oposición y el gobierno venezolano, para 2006 parecía existir coincidencia, aunque por vías

distintas, en considerar a la policía como un grave problema que exigía algún tipo de respuesta.

Otra condición que contribuye a definir la situación de la policía en términos de crisis y a adoptar la vía de su reforma como solución es que esta fórmula, lejos de concitar resistencias y amenazar intereses, ofrecía ventajas específicas a la mayoría de los actores involucrados. Para el sector gubernamental representaba una primera aproximación a una política de seguridad acorde con sus propios discursos y diferenciada de las ofertas planteadas por la oposición, que superara las vagas formulaciones hasta ahora ensayadas. Considerando que se trata de un año electoral, este elemento no debe ser desestimado. Pero además la convocatoria a la reforma le permitía al gobierno avanzar en un contexto favorable a la constitución de un cuerpo de policía nacional, una tarea interrumpida desde 1999.

Aunque la constitución aprobada ese año creaba la Policía Nacional y obligaba a la promulgación de una ley para este fin, los distintos proyectos legislativos sobre la materia habían naufragado. La aspiración de dotar al gobierno central de una policía propia se remonta a principios de la década del noventa, cuando el proceso de descentralización transfirió las competencias en materia policial a las autoridades locales, que por primera vez eran electas por sufragio directo y no designadas por el Poder Ejecutivo nacional, restándole a este su tradicional monopolio sobre la seguridad. En contextos donde el problema del delito se volvía cada vez más importante, se hacía imperioso para el gobierno contar con un cuerpo propio para cumplir labores policiales. En ese mismo periodo, los cuerpos de seguridad dependientes del Ejecutivo, como la Guardia Nacional, la policía judicial y la policía política, pasaron a cumplir funciones de policía ostensiva contrarias a sus funciones originales. También se intentaron varios proyectos legislativos que proveyeran al Ejecutivo de un cuerpo de policía con competencia nacional.

Este requerimiento en realidad es consecuencia de la identificación entre políticas de seguridad y políticas policiales, imperante desde la década del ochenta, en que se concibe la lucha contra el delito como un asunto puramente policial. A la vez se relaciona con el particular *impasse* entre la forma estado en Venezuela, de tipo federal, y la estructura económica y tradición política, en que prevalece una fuerte primacía del gobierno central sostenida por su papel en la apropiación y distribución de la renta petrolera, principal dinamizador de la economía.

Adicionalmente, un eventual proceso de reforma podría permitir al Ejecutivo fortalecer su posición frente a las otras policías, otorgándole competencias de rectoría y coordinación. El proceso de *des-*

*centralización y transferencia en materia de policías*, aunque implicó señales alentadoras al aumentar el número de cuerpos de seguridad con la aparición de las policías municipales, que además ofrecían un servicio más próximo al público y deslastrado de la impronta militarista de las otras policías, rápidamente generó serios problemas de coordinación y dispersión, que se expresaron tempranamente en episodios graves de descoordinación operativa y encuentros armados entre distintos cuerpos.

La creación de una policía nacional y una nueva reconfiguración de las relaciones entre policías y poder político colocaba en el centro de la discusión el papel jugado por la Guardia Nacional (GN). Con 30.000 efectivos, la GN ha cumplido de facto funciones de policía administrativa y preventiva con competencia nacional desde su creación en 1936, además de la conducción efectiva de las policías regionales. La dirección formal de las policías hasta 2000, las escuelas de formación y las labores políticas de coordinación habían recaído en oficiales activos de este cuerpo militar. Por lo tanto, lo que podía jugarse en un proceso de reforma tocaba de manera directa e indirecta sus intereses, en un momento en que se proponía un salto en su contingente y presencia nacional, arropada en el escenario de la criminalidad creciente y en las posiciones de poder de altos oficiales en el Ministerio de Interior. Los mandos de la Guardia tenían expectativas de convertirla formalmente en policía nacional, así como restablecer viejos fueros sobre las policías descentralizadas. Por otra parte, es posible que algunos sectores del gobierno, civiles y militares, estuviesen interesados en restarles poder y competencia a la GN, que era percibida como políticamente poco leal, altamente comprometida en hechos ilícitos y de corrupción, y considerada, en la jerarquía invisible de las Fuerzas Armadas, como un organismo de inferior valía.

La oposición sería probablemente, junto con la policía, el sector que menos tendría que ganar y más que perder con el proceso de reformas. Por una parte restaba fuelle a una de sus principales banderas, la denuncia de la indolencia del gobierno en la lucha contra la inseguridad. Por la otra, se temía la pérdida de poder y competencias en la materia de gobernadores y alcaldes, aumento del autoritarismo del gobierno central al hacerse de las policías locales, que le hacían contrapeso. Si se considera que seguridad, descentralización y denuncia del autoritarismo del gobierno son tres de los temas centrales en la agenda política opositora, se entienden las reticencias que originalmente debe haber despertado el proyecto.

Si finalmente la oposición se suma al esfuerzo y suscribe el consenso, aunque siempre con suspicacia y resistencia, probablemente se deba justamente a que no hacerlo, luego de haber puesto en el ta-

pete el problema de la seguridad y al descomposición de los cuerpos de seguridad y de haber capitalizado las importantes movilizaciones que sobre el tema se habían dado en esos tiempos, se habría considerado como un acto de inconsecuencia. Además, desde el inicio de la reforma se convocó a todos los sectores a un diálogo nacional, lo que contrariaba otra acusación habitual contra el gobierno, su arrogancia y rechazo a la búsqueda de consenso. Haber descalificado la invitación significaría incurrir en la misma actitud que se reprochaba al chavismo. Por otra parte, la pluralidad de la comisión encargada de elaborar las propuestas de reforma, posiblemente dio un margen importante de confianza a sectores que originalmente se mostraron reacios y escépticos.

La reforma de 2006 puede ser entendida también por su relación con un conjunto de acontecimientos inmediatos que condensan, visibilizan y precipitan el relato de la crisis de la policía, así como permiten la movilización de actores sociales e institucionales que jugaron un papel central en la definición de la reforma como asunto público. En el caso de la reforma venezolana, entre 2005 e inicios de 2006 se producen episodios criminales protagonizados por la policía, colocándola en el centro del debate político, permitiendo a la vez reanimar las protestas contra el gobierno, al que se le acusaba de no hacer lo suficiente para enfrentar el delito y ser displicente frente a la criminalidad uniformada. En junio de 2005, tres estudiantes son asesinados y otros tres gravemente heridos por un grupo de la Policía de Investigaciones, al confundirlos con los responsables de la muerte de un funcionario. En marzo de 2006 es secuestrado y muerto por una banda en que se comprueba participación de oficiales de la policía, un conocido empresario de la región central del país. En abril, y luego de más de 40 días de haber sido secuestrados presumiblemente en una alcabala policial, periodo en que se hicieron frecuentes las vigiliadas y los reclamos públicos, aparecen los cadáveres de los tres niños Faddoul y de su chofer, episodio que precipita los eventos que conducen, a los pocos días, al nombramiento de una comisión encargada de proponer una reforma de la policía.

Podríamos inferir algunos rasgos que permiten que estos hechos operen como desencadenantes de la reforma. Por una parte, su notoriedad pública: el caso Faddoul, por ejemplo, ocupa durante más de un mes las primeras planas de los periódicos. Vinculado con esto, la fuerte carga emotiva que expresan. En tercer lugar, la movilización de diversos sectores sociales. El descubrimiento de los cadáveres de los niños y su chofer fue seguido casi de inmediato por una ola de indignación y protestas en las grandes ciudades. Una última característica puede referir a la naturaleza del episodio, a su “isomorfismo” con

la crisis de los cuerpos policiales. Un evento de otra naturaleza, por ejemplo un crimen grave que no implicara la participación de agentes de seguridad, quizás hubiera conducido a otro tipo de medidas, muy probablemente en la dirección de endurecer la política represiva o la promulgación de leyes penales más severas.

Pero no podemos presumir una relación mecánica entre el hecho y su significado. En el caso evaluado, la complicidad de funcionarios policiales no estaba del todo clara y podría considerarse un elemento de menor relevancia, pues pronto se descubrió que los ejecutores pertenecían al hampa común. El escándalo no se traduce de manera inmediata en un señalamiento al funcionamiento de la policía, sino que media la lectura que primero hicieron los responsables del Ministerio de Interior y Justicia y luego la opinión pública. El acontecimiento es la superficie en que se delinea la reforma y no su causa.

En este caso el escándalo, en tanto acontecimiento, opera como agenciamiento de los públicos (Schillagi, 2012) que define a determinados sujetos como *partes* del problema (responsables, damnificados) y los moviliza (un escándalo los es en tanto que el público lo desapruere y que haya desaprobación pública: Thompson, 2001). A la vez, cumple una función semántica, al amalgamar elementos que permiten por sí mismos describir el problema. Los posicionamientos de los actores, los argumentos y contra-argumentos, las estrategias ensayadas para ocultar, minimizar y evidenciar el hecho, etc., permiten configurar una determinada percepción sobre la naturaleza del problema que está detrás del escándalo y sobre las posibles vías para su corrección. En suma, el escándalo tiene un efecto instituyente, que redefine los términos de un campo de la realidad social.

Si bien estos hechos funcionaron como antecedentes y detonantes (en especial el caso del secuestro y asesinato de los tres hermanos Faddoul y su chofer), el inicio del proceso de reforma no habría sido posible sin el concurso de actores que traduzcan este conjunto de factores en términos de necesidad y posibilidad de la reforma.

En efecto, no es la primera vez que se daba la concurrencia entre el deterioro de la policía, el consenso entre distintos actores en torno a la gravedad del problema y escándalos que disparan la movilización y el realineamiento social e institucional, así como la existencia de ventajas o disminución de las pérdidas percibidas frente a un eventual proceso de cambio policial.

A propósito del caso del llamado “grupo de exterminio” de la policía de Portuguesa, en que quedó en evidencia la participación de uniformados de este cuerpo en ajusticiamiento de personas en este estado llanero, se logró un consenso de los distintos actores sobre la gravedad de la situación, así como una intensa movilización de la opi-

nión pública y de activistas. Sin embargo, este episodio se zanjó con la destitución de los directivos del cuerpo, la detención y enjuiciamiento de los funcionarios involucrados y algunas promesas difusas de medidas para evitar en el futuro la repetición de tales hechos. De igual forma, la escalada en delitos atroces y hechos violentos que precedieron a la reforma policial también sirvieron en buena medida como justificación a fórmulas punitivistas, como la reforma penal de 2005 y la implementación de dispositivos policiales agresivos.

Hay que desechar por tanto la idea fácil de ver la reforma como el resultado natural de una necesidad imperiosa. Ni determinada configuración ni un conjunto de hechos puede entenderse como índice de la necesidad de la reforma, ni esta es la única respuesta posible. Media entre hechos y reforma la presencia de actores que intencionadamente puedan convertir las circunstancias en oportunidades para los programas de transformación, que puedan interpretar los acontecimientos como imperativo para la reforma, evidenciar las posibilidades de esta y proponer con éxito los pasos y tareas que supone.

Este papel fue cumplido, en el caso de Venezuela, por el Centro para la Paz y los Derechos Humanos. Dicho centro es una institución adscrita al Rectorado de la Universidad Central de Venezuela, que contaba para entonces con casi dos décadas de activismo en la materia. Creado en 1986, Año Mundial de la Paz, como Centro para el Desarme, el Uso Pacífico de la Energía Nuclear y el Desarrollo, en 1991 se convierte en Centro para la Paz e Integración, orientando sus esfuerzos al intercambio y procesos de integración entre países de la región, así como al debate sobre los nuevos escenarios de la seguridad hemisférica post Guerra Fría, y luego en Centro para La Paz y los Derechos Humanos (Herrera, 2010). Durante los últimos años el Centro para la Paz concentró sus esfuerzos en investigaciones, actividades docentes y de extensión vinculadas con la seguridad ciudadana. Algunos de sus miembros habían tenido una participación activa en programas hemisféricos de intercambio entre expertos y en el acompañamiento de políticas de seguridad y reforma policial en todo el continente, siendo parte de distintas redes institucionales y de la sociedad civil vinculadas con el tema, además con una importante producción escrita y presencia en distintos foros que los convertían en una referencia obligada en el país.

Durante los primeros años del gobierno, el Centro para la Paz prestó apoyo en el diseño de programas y políticas públicas en materia de seguridad y otras áreas vinculadas con su experticia, con resultados irregulares en cuanto a su recepción por parte de los decisores, ejecutó fondos públicos para la realización de investigaciones evaluativas de programas y agencias gubernamentales, y asesoró a

varios ministros y actores institucionales relacionados con el campo de la seguridad.

De esta forma, el Centro para la Paz se encontraba –para el momento en que se precipitan el conjunto de eventos que definen la crisis de la corporación policial– en un emplazamiento privilegiado para promover un programa de reforma. Aun cuando se trata de una institución académica, su activismo en demanda de políticas democráticas de seguridad y en contra de los efectos de las políticas punitivistas, y su inserción en redes internacionales de expertos y organizaciones multilaterales relacionadas con temas de policía y seguridad ciudadana, se asemeja más a una organización no gubernamental o a un *think tank* que a un centro de investigación.

Es decir, su orientación (incluyendo las actividades de investigación que realizaba) era más hacia la incidencia en políticas públicas y la influencia sobre decisores que en la investigación de orden académico tradicional. La participación del centro en foros internacionales, en intercambios con expertos y redes relacionadas con policía y seguridad, le permitió conocer de primera mano procesos de modernización de la policía de distintos países de la región, así como familiarizarse con el programa reformista.

Finalmente, su historial de cooperación con distintas iniciativas institucionales y las buenas relaciones que mantenía con los responsables de las políticas de seguridad, hacían del centro un actor confiable y con capacidad de influencia en las decisiones, en un contexto en que la mayor parte de las organizaciones del llamado Tercer Sector mantenían una posición claramente beligerante contra el gobierno. En suma, el Centro para la Paz reunía para los primeros meses de 2006 voluntad y vocación para incidir en la formulación de políticas de seguridad, el *saber hacer* necesario para promover y orientar un proceso de esa naturaleza y la capacidad y los canales para influir en las decisiones y percepciones de las autoridades encargadas de la materia.

El Centro para la Paz jugó un papel clave en la definición de los eventos precedentes en términos de signo de la descomposición y crisis del modelo policial vigente, y del imperativo de su transformación. Unos meses antes había presentado a las máximas autoridades del Ministerio de Interior y Justicia una propuesta para dar inicio a un proceso de reforma de la policía, que incorporaba algunos elementos propios de las reformas policiales en el continente, en especial de la experiencia para entonces reciente de la Policía Nacional Peruana, como una amplia consulta en programa de diagnóstico de temas clave de la organización policial y de la inseguridad, la creación de condiciones políticas, incluyendo el consenso entre los distintos actores involucrados, y la creación de una comisión *ad hoc* de alto



nivel para coordinar estos esfuerzos. El proyecto fue retomado sólo en abril de 2006, en medio del profundo cuestionamiento que pesaba sobre la policía.

### **LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL**

El 10 de abril de 2006, a pocos días del hallazgo de los cuerpos sin vida de los tres hermanos Faddoul, y en medio de turbulentas manifestaciones repudiando los asesinatos y denunciando la incapacidad del gobierno para frenar la inseguridad, se crea la Comisión Nacional para la Reforma Policial. Su propósito, de acuerdo a la resolución que le dio origen, es el de elaborar “el diseño, evaluación, diagnóstico, planificación y estructuración de las propuestas de reforma a los planes, acciones, políticas, programas y estrategias de las policías en el país, lo que comprende los ámbitos normativos, curriculares, estructurales, organizacionales, recursos logísticos, control interno, bienestar y salud policial, relaciones con la comunidad, políticas de recursos humanos en materia de formación, capacitación, adiestramiento, selección, formación continua, régimen disciplinario, entre otros, de los agentes... de los órganos de seguridad ciudadana”.

En sus considerandos, esta heterogeneidad de tareas se sintetiza en “construir, a través de la más amplia consulta popular, un nuevo modelo policial más humanizado, eficiente y transparente, a fin de acometer una profunda reestructuración, depuración y reforma de los órganos de seguridad ciudadana de todo el país”. En el documento “Comisión Nacional para la Reforma Policial: una propuesta para la participación y el consenso nacional”, presentado a la opinión pública un par de semanas después de creada la comisión, se define su tarea como la de *“crear un nuevo modelo de policía en el contexto de la sociedad venezolana actual, mediante un marco jurídico institucional y de gestión que permita concebirla como un servicio público orientado por los principios de permanencia, eficiencia, extensión, democracia y participación, control de desempeño y evaluación de acuerdo con procesos y estándares definidos y planificación y desarrollo en función de las necesidades nacionales, estatales y municipales, dentro del marco de la Constitución Nacional y de los Tratados y Principios Internacionales sobre protección de los derechos humanos”*.

Este mandato, planteado en términos de construcción de un modelo, permitía proponer la reforma como un conjunto articulado de políticas dirigidas a cambios legales, organizativos, educativos y tecnológicos, superando las intervenciones aisladas y desmarcándose de los intentos de cambios puramente legislativos, que eran los que hasta ese momento ocupaban la respuesta del Estado en materia de policías. Desde 1989, cuando el gobierno central perdió su papel de



mando sobre las policías, han sido recurrentes los intentos de crear por vía legislativa una policía bajo su control.

En 1991, el anterior Congreso de la República discutió una propuesta de Ley Orgánica de Policía Federal. En 1999 este planteamiento adquiere rango de mandato constitucional, al establecerse la creación de una policía nacional, como competencia del poder público nacional (Art. 156 y 332), y ordena al legislativo la aprobación, en no más de un año, de una Ley del Cuerpo de Policía Nacional (Disposición transitoria 4<sup>o</sup>). Aunque con una amplia mora, y desconociendo las recomendaciones de académicos y organizaciones de derechos humanos que proponían un alcance mucho más amplio, en 2006 la Asamblea Nacional debatía un proyecto de ley de policía que se restringía a la creación de la Policía Nacional, descuidando otros aspectos sustantivos sobre el servicio policial en el país.

Al apuntar a la formulación de un nuevo modelo y no de una ley, el proceso de reforma intenta superar tanto la preocupación exclusiva en crear un nuevo cuerpo policial, que en nada ayudaría a superar la crisis de legitimidad que enfrentaba la policía, como desmarcarse de cierto fetichismo jurídico que ata los cambios institucionales a instrumentos legislativos de poco impacto real, proponiendo en contraste un programa amplio que se orientara a modificar las condiciones de funcionamiento y existencia del conjunto de policías en Venezuela.

Un segundo elemento fundamental para comprender el proceso de reforma policial en Venezuela fue el papel que cumplió la Comisión para la Reforma Policial. Que el proceso de reforma policial se iniciaría con el nombramiento de una Comisión amplia e interinstitucional, que reunía a actores diversos, muchos de ellos sin ninguna relación con el gobierno, fue una decisión importante para garantizar su viabilidad. Cualquier intento de cambiar la policía enfrentaba como desafío un escenario político marcado por la desconfianza mutua y la confrontación, que restaban legitimidad para una buena parte de la opinión pública a cualquier iniciativa tomada por los actores políticos al frente del Ministerio de Interior y Justicia, pero que además, en el caso de un modelo policial federal, en que las policías dependían de autoridades de signos políticos distintos, amenazaba con hacerlo encallar.

La composición plural de los miembros de la Comisión es un dato importante para entender su proceso posterior. Presidida por el ministro y dos de los viceministros de Interior y Justicia, reunía además representantes del Ministerio Público, del Poder Legislativo, del Tribunal Supremo de Justicia y de la Defensoría del Pueblo, un gobernador, un alcalde, una comisario del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Técnicas y Criminalísticas (policía judicial), tres académicos universi-

tarios con trayectoria en las áreas de policía y seguridad ciudadana, una activista de derechos humanos, un sacerdote jesuita que participaba en organizaciones sociales y un empresario que dirigía un programa de prevención de la violencia en jóvenes. Además de la diversidad, esta composición otorgaba un papel central a la relación entre agencias y poderes públicos distintos, así como a organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema y a los sectores académicos.

El Plan de Acción de la Comisión se propuso elaborar un diagnóstico sobre la policía en Venezuela, que permitiera conocer dimensiones fundamentales sobre la estructura, funcionamiento y carrera policial, a través del relevamiento de información en los distintos cuerpos policiales en el país; formular un modelo policial adecuado a las características y necesidades de la policía y del país, y recomendar medidas inmediatas que atiendan a áreas sensibles del servicio policial y permitan crear condiciones para implementar el nuevo modelo.

La actividad de la Comisión se extendió durante 12 meses y 36 sesiones de trabajo, en ese lapso se realizaron consultas públicas a grupos de interés y a expertos nacionales e internacionales, reuniones con gobernadores, alcaldes, operadores del sistema de justicia, policías, academias policiales, se realizaron diversos estudios relacionados con la policía y la seguridad, se formularon medidas inmediatas sobre armas de fuego en manos de la policía, uso de alcabalas y puntos de control móviles, medidas disciplinarias, buenas prácticas policiales, se elaboró un código de conducta para funcionarios policiales, además de una extensa campaña de difusión por medios de comunicación masiva y publicaciones propias que incluyó la publicación de tres libros que recogen estudios, actividades y propuestas (ver El Achkar y Gabaldón, 2007; El Achkar y Riveros, 2007; Gabaldón y Antillano, 2007).

Fueron particularmente importantes las estrategias de consulta ciudadana y el diagnóstico de la policía tanto para la legitimización de la reforma y de la Comisión, como para la formulación de sus recomendaciones finales. Desde las primeras semanas de su funcionamiento, la Comisión desarrolló una extensa gama de actividades de consulta, algunas focalizadas en grupos específicos que por su propia naturaleza aportaban opiniones informadas e intencionadas sobre la policía (gobernadores y alcaldes, funcionarios policiales, víctimas de la policía, grupos de derechos humanos, dirigentes comunitarios, minorías sexuales, etc.), que adoptaron formatos de mayor interacción e intensidad de participación (foros, reuniones de trabajo, talleres, grupos focales), mientras otras se dirigían al público en general, poniendo a disposición mecanismos para la recepción de opiniones (buzones en lugares estratégicos, página web, llamadas telefónicas, etc.).

El énfasis en la intensa consulta ciudadana por parte de la Comisión no sólo expresaba posiciones axiológicas, sino que se entendía como un elemento fundamental para llevar adelante la reforma. Por una parte, implica incorporar en el nuevo modelo policial las expectativas, demandas e intereses ciudadanos. Los planteamientos recogidos a través de los distintos instrumentos de participación marcaron, por su prioridad y relevancia, los elementos centrales del nuevo modelo, a la vez que el conjunto de propuestas y opiniones (agrupadas por temas y dimensiones, que luego se ordenaron por matrices) fueron traducidas a propuestas concretas. Por otra parte permitía vencer el tradicional corporativismo y opacidad de la policía, así como posibles resistencias tanto dentro como fuera de la corporación. A la vez, ganaba consenso y legitimidad a los esfuerzos de la Comisión, siempre acechados por el riesgo de la confrontación política. Finalmente, creaban una base social comprometida con el proceso de reforma.

También se realizaron diversos estudios especializados dirigidos a dar luz sobre dimensiones críticas de la policía y su actividad, así como sobre el contexto general del problema de la inseguridad y el delito. Se hizo una encuesta para caracterizar el pie de fuerza, estructura, funcionamiento, parque y otros aspectos cruciales de las 123 policías, una encuesta de victimización (la segunda que se hace en la país), un estudio de auto-percepción de funcionarios policiales, un inventario y análisis de las distintas normativas vinculadas con la materia, un trabajo sobre la organización de las policías, otro sobre el presupuesto, una investigación sobre las distintas academias y actividades formativas de los cuerpos policiales, además de trabajos monográficos sobre régimen disciplinario, condiciones laborales y otros temas, apoyados en mesas de trabajo y entrevistas a expertos.

### **LA PUESTA EN MARCHA DE LA REFORMA**

La Comisión cesó sus labores en abril de 2007, a un año de su instalación, presentando a la opinión pública sus conclusiones y recomendaciones.

Para ese momento había sido sustituido el ministro de Interior por otro que desde el principio se manifestó en contra del programa de reformas. Esto supuso que el trabajo de la Comisión fuera desconocido y sus recomendaciones archivadas. Sólo en 2008, al cambiar una vez más de ministro y en un momento de seria autocrítica por parte del gobierno sobre su poca atención al tema de seguridad, se retoman las propuestas de la Conarepol para la formulación de la Ley del Servicio de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional.

Aunque la Comisión había advertido sobre el limitado alcance de una reforma puramente legal y centrada exclusivamente en la

creación de un nuevo cuerpo adscrito al ejecutivo nacional, proponiendo en cambio un programa más amplio, luego del cese de sus funciones los esfuerzos gubernamentales se orientaron nuevamente a la promulgación de una ley para la creación de la policía nacional, argumentándose la existencia de un mandato constitucional que exigía una ley para crear la Policía Nacional.

En 2008, el cambio del escenario por el nombramiento de un nuevo ministro, con mayor afinidad a la propuesta de reforma que su antecesor, un renacido interés en el Ejecutivo por el tema de la seguridad, y el otorgamiento de poderes habilitantes al Ejecutivo Nacional, que lo autorizaba a promulgar leyes sin pasar por el Parlamento, permitieron que se retomaran las recomendaciones de la Conarepol, aunque plasmada por el momento en un marco legal que, si bien tenía un alcance mayor a la simple creación de la Policía Nacional, saldara la deuda constitucional y ofreciera un instrumento normativo que refrendara el renovado interés del gobierno en la reforma de la policía y le diera a esta un cierto marco de estabilidad.

En la elaboración de la ley participaron antiguos miembros de la Comisión, además del ministro de Interior y sus asesores, y fueron recogidas buena parte de las recomendaciones de la Conarepol, si bien hubo discrepancia en aspectos sustantivos, como la extensión de los poderes y competencias del gobierno central sobre las policías municipales y locales, o adiciones propuestas por el mismo ministerio, como un capítulo entero dedicado a la *Policía Comunal*<sup>6</sup>, aspecto no considerado en el trabajo de la Comisión.

Finalmente, la ley es promulgada a finales de febrero de 2008, algo más de un año después la Asamblea Nacional aprueba la Ley del Estatuto de la Función Policial, desarrollada por el mismo equipo de

---

6 Después del cese de las funciones de la Comisión, el nuevo ministro opuso a las propuestas de estas el desarrollo de una *policía comunal* que sustituyera a la policía *burguesa*. Esta propuesta, que en sus primeras formulaciones no quedaba del todo explícita (si se trataba de una policía separada y distinta a las ya existentes o de un servicio más de las policías ordinarias, si se consideraba un servicio profesional o la transferencia de competencias y funciones de policía a la comunidad organizada, etc.) estaba en consonancia con uno de los temas que se convierten en centrales para el gobierno bolivariano en ese periodo: el poder comunal, la transferencia de poderes y funciones de estado a la comunidad y a sus órganos, los Consejos Comunales. De tal manera, la sola idea de una policía *comunal*, sin que se definiera con claridad, fue aplaudida y avalada por el Jefe de Estado. En su formulación final, plasmada en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional, la policía *comunal*, que se presentaba como el aporte del gobierno revolucionario a la solución del problema de la policía en la transición al socialismo, queda reducida a una versión de la policía comunitaria.

trabajo, que prevé los aspectos disciplinarios, laborales y de carrera de los funcionarios policiales.

Con ambos instrumentos legales vigentes, se inicia la construcción de la nueva institucionalidad. En julio de 2009 se instala en Consejo General de Policía, instancia encargada de la definición de políticas en materia policial y encabezada por el ministro de Relaciones Interiores. Poco después se crea la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, encargada de la formación y entrenamiento de los funcionarios policiales y de otros cuerpos de seguridad. En diciembre entra en funcionamiento la Policía Nacional Bolivariana con un contingente de funcionarios provenientes de la extinta Policía Metropolitana. Además se crea un fondo para financiar el desarrollo organizacional de los distintos cuerpos policiales, y un viceministerio de asuntos policiales, adscrito al Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia.

El Consejo General de Policía, órgano colegiado presidido por el ministro de Interior y que cuenta con representantes de distintos poderes públicos y niveles de gobierno, de la policía y de la sociedad civil, es la instancia encargada de formular propuestas de políticas y programas dirigidos a optimizar las distintas policías. En las recomendaciones presentadas al país por la Conarepol se proponía el Consejo General de Policía como instancia rectora en materia policial, pero en la ley se le restó atributo, reduciendo su papel al de simple órgano asesor<sup>7</sup> subordinado al Ministerio de Interior. De esta manera, se desdibuja la propuesta original que apostaba por una instancia colegiada y plural como instrumento para el gobierno democrático de la policía, reforzando en cambio el poder del Ejecutivo Nacional sobre los cuerpos policiales descentralizados.

Sin embargo, en la práctica durante estos primeros años el Consejo ha cumplido la función de implementar el modelo recogido por la ley, actuando más allá de su papel formal de asesoría, encargándose de la coordinación, ejecución y seguimiento de las acciones institucionales sobre la materia. Desde 2009 ha presentado para su promulgación resoluciones, manuales y protocolos que definen estándares que regulan distintas dimensiones de la corporación policial<sup>8</sup>, puesto

---

7 El Artículo 23 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana establece claramente este carácter meramente consultivo: "El Consejo General de Policía es una instancia de participación y *asesoría para coadyuvar* a la definición, planificación y coordinación de las políticas públicas en materia del servicio de policía, así como del desempeño profesional del policía (...)".

8 En el modelo propuesto por la Comisión para la Reforma Policial, se sugería el desarrollo de estándares como fórmula para lograr un mayor grado de coherencia y uniformidad en los distintos cuerpos policiales, conciliando el modelo federal, que

en marcha un programa de asistencia técnica a los cuerpos policiales para optimizar su funcionamiento y procurar su ajuste a los estándares establecidos, evaluado a los distintos cuerpos policiales en relación con el cumplimiento de las nuevas normativas, así como ha hecho esfuerzos en el desarrollo de aspectos clave del modelo policial propuesto por la ley, como la homologación de los rangos jerárquicos<sup>9</sup>, nuevos indicadores para medir el desempeño policial, la creación de los Comités Ciudadanos de Control Policial en tanto instancia para la rendición de cuentas y el control externo de las distintas policías<sup>10</sup>, etc.

---

reconoce competencias en materia de policía a los distintos niveles de gobierno, y la necesidad de regularidad en la prestación del servicio. Además, los estándares debían, según lo propuesto por la Comisión, permitir la transversalidad de principios como el respeto a los Derechos Humanos y a las garantías ciudadanas, la eficiencia y eficacia, el carácter público y civil de las policías, etc. El Consejo General de Policía ha elaborado estándares para regular la adquisición y control de armas, municiones y equipos por parte de los cuerpos policiales; equipamiento de funcionarios; características físicas de las instalaciones policiales; estructura organizativa de los cuerpos policiales; formación e ingreso de agentes; control interno y externo de la policía, régimen disciplinario e instancias de supervisión y rendición de cuentas; atención a la víctima; uso progresivo y diferenciado de la fuerza física; uniformes, credenciales e insignias; intervención en manejo del orden público; régimen funcional; procedimientos policiales; así como normas atinentes a equidad de género dentro de la corporación policial y atención a niños y adolescentes.

9 Para el momento del diagnóstico de 2006, las policías presentaban una gran variabilidad en cuanto al número, denominaciones y tareas asignadas por rangos de jerarquía. Adicionalmente, en especial en las policías estadales, con una impronta militarista más marcada, podían existir un número excesivo de rango, lo que se volvía disfuncional para las tareas propias de la policía. La Ley del Estatuto de Función Policial, que regula los aspectos relacionados con la carrera policial, impuso un número de nueve jerarquías comunes a todas las policías. En consecuencia se produce en 2010 un proceso de homologación a estas nuevas jerarquías, evaluando los perfiles de los funcionarios y su adecuación a los nuevos rangos.

10 Artículo 84 de la Ley del Estatuto de la Función Policial: los comités ciudadanos de control policial constituyen una instancia plural, participativa, transparente, responsable y orientada por el conocimiento social informado, en cabeza de cada jurisdicción donde funcione un cuerpo de policía, estadal o municipal, y a nivel de cada una de las entidades federales donde se despliegue el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, integrado por cinco personas residentes en cada jurisdicción político-territorial elegidos y elegidas por los consejos comunales y otras formas de organización y participación comunitaria y social, cuya responsabilidad radica en hacer un seguimiento del desempeño policial en la correspondiente jurisdicción en cuanto a gestión administrativa, funcional y operativa, conforme a los reglamentos, manuales, protocolos, instructivos y procedimientos vigentes, a fin de contribuir al cabal desempeño de la Función Policial conforme a los principios y normas establecidos en los Capítulos II y III, Título I y Título IV de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. Los comités ciudadanos de control policial trabajarán en coordinación con las oficinas técnicas a que se refiere el Artículo 19 de la misma ley, sin perder por ello su autonomía e independencia (...).

La Ley del Servicio de Policía prevé la existencia de una academia única para la formación de los funcionarios policiales, cláusula que se plasma en la creación de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad por resolución conjunta del Ministerio de Educación Universitaria y de Interior y Justicia.

Nuevamente se produce un deslizamiento importante entre lo propuesto por el pliego de recomendaciones de la Conarepol y lo recogido en el instrumento legal. Mientras la propuesta de reforma plantea la existencia de un currículo único que reconozca especificidades locales y el pale de las academias locales, la ley establece un único centro encargado de la formación de la policía, aunque previendo la posibilidad de otorgar habilitaciones a otras academias debidamente autorizadas. Más significativo aún es el carácter de carrera universitaria que se le asigna a la formación policial, no contemplado en la propuesta original y que resulta consistente con la política del gobierno venezolano de masificar la educación universitaria por la vía de diversificar las opciones de estudio y el número de carreras disponibles<sup>11</sup>.

Durante este primer periodo, la UNES asumió el reentrenamiento de los contingentes de funcionarios provenientes de la extinta Policía Metropolitana y la formación de nuevos agentes para su ingreso en la Policía Nacional Bolivariana, así como actividades de adiestramiento a funcionarios de los otros cuerpos en áreas sensibles como el uso diferenciado y progresivo de la fuerza o procedimientos policiales. Recientemente la UNES ha ampliado la formación en su currículo básico a policías de otros cuerpos de seguridad. Además de los policías, la UNES tiene como función la formación de agentes de los distintos cuerpos de seguridad, de acuerdo a la definición que de estos hace el Artículo 332 de la Constitución (bomberos, protección civil, penitenciarios, policía judicial).

Como hemos señalado, la creación de la Policía Nacional (ahora Policía Nacional Bolivariana) era un mandado del Constituyente de 1999 recogido en la Constitución como competencia del Poder Público Nacional (Artículo 156), como uno de los órganos de seguridad ciudadana (Artículo 332), y en las disposiciones transitorias, que obli-

---

11 La Misión Alma Mater es un programa del Ministerio de Educación Superior venezolano que se propone la democratización de la educación superior por la vía de ampliar el conjunto de universidades públicas, tanto con universidades territoriales en lugares tradicionalmente relegados, como con universidades temáticas o especializadas que elevan el rango de áreas hasta entonces no consideradas como propias de formación universitaria, como en el caso de la formación policial, ver Ministerio del Poder Popular para la Educación universitaria: Misión Alma Mater: Educación Universitaria Bolivariana y Socialista. Versión digital: [http://www.mppeu.gob.ve/web/uploads/documentos/documentosVarios/pdf21-12-2009\\_07:30:40.pdf](http://www.mppeu.gob.ve/web/uploads/documentos/documentosVarios/pdf21-12-2009_07:30:40.pdf).



gan a su creación a través de una ley, que debió ser promulgada a no más de un año de la promulgación de la nueva Carta Magna. La Ley Orgánica del Servicio de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional aprobada en 2008 tiene como objeto, además de regular el servicio de policía en general, echar las bases legales para la creación de la nueva policía, entendido como “órgano desconcentrado de seguridad ciudadana, dependiente administrativa y funcionalmente del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana” (Artículo 35), de “carácter civil, público, permanente, profesional y organizado”, desplegado en todo el territorio nacional (Artículo 36), con competencias en “orden público, tránsito, fiscalización y aduanas, turismo, aeroportuaria, custodia diplomática y protección de personalidades, penitenciaria, migración, marítima, anticorrupción, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, ambiental, delincuencia organizada, antisequestro, seguridad alimentaria, grupos armados irregulares y aquellas que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes otorguen al Poder Público Nacional, y cualquier otra vinculada a la prevención del delito” (Artículo 37).

De acuerdo con los criterios y niveles de actuación de los distintos cuerpos policiales establecidos por la misma ley, a la Policía Nacional le corresponde intervenir en aquellas situaciones que por su complejidad, especificidad, intensidad de la fuerza requerida, o por incumbir a todo el territorio nacional, escapen del alcance de los policías locales y estadales. Sin embargo, en su propia puesta en marcha, la Policía Nacional expandió más allá de este mandato específico su actividad, al sustituir en las labores de policía ostensiva general a la extinta Policía Metropolitana.

La *Policía Nacional Bolivariana* se crea con distintos contingentes de funcionarios que formaron parte de la Policía Metropolitana y de otros cuerpos, que fueron sometidos a un proceso de selección y reentrenamiento para adecuarlo a la nueva organización. A partir del último año se han incorporado cadetes egresados de la formación inicial impartida por la UNES, de acuerdo al currículo diseñado para tal fin.

En este momento la Policía Nacional se encuentra desplegada en tres parroquias de Caracas, en el casco central capitalino y en funciones de tránsito, orden público y protección de algunos servicios de transporte masivo en el resto de la ciudad. Se prevé para los próximos meses su extensión a aquellos municipios que presentan mayor índice delictivo del interior del país.

## **LA AGENDA DE LA REFORMA POLICIAL**

Los contenidos de la reforma policial venezolana tienen tres fuentes, que responden a tres momentos distintos: el pliego de recomenda-



ciones de la Conarepol presentado al país al finalizar sus actividades (Comisión Nacional para la Reforma Policial, 2007), lo recogido por los dos instrumentos legales que sirven como su base normativa (Ley Orgánica del Servicio de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, promulgada en febrero de 2008 y reformada a fines de 2009, y la Ley del Estatuto de la Función Policial, aprobada en diciembre de 2009), y finalmente el conjunto de programas, resoluciones, manuales y protocolos desarrollados una vez que se empieza a implementar la reforma.

Pese a los desplazamientos y diferencias entre estos tres momentos, un conjunto de dimensiones permiten definir los contenidos del proceso de reforma policial puestos en marcha en Venezuela desde 2006: *superar la dispersión* del modelo hasta entonces vigente, encaminado hacia la uniformidad del servicio y estructuración de un *sistema* de policía; la subordinación de los cuerpos policiales a reglas explícitas informadas por criterios constitucionales, respeto a los derechos humanos y garantías ciudadanas, y al logro de eficiencia y efectividad en su desempeño; el desarrollo de mecanismos externos e internos de control y rendición de cuentas, y la adopción de una perspectiva de proximidad entre la policía y el ciudadano.

En el proceso de reforma fue un objetivo central superar los altos grados de dispersión, descoordinación, desarticulación y desigualdades en la prestación del servicio de policía, consecuencia de la concurrencia de competencias sobre la materia entre distintos niveles de gobierno y por el uso de la policía para propósitos distintos a sus fines institucionales. La tensión entre la forma-estado federal, que supone la descentralización de la función policial y su dispersión en distintos niveles de gobierno, y las asimetrías regionales, la interferencias de intereses políticos locales y los conflictos entre estos distintos gobiernos, provocando la desigualdad en la prestación de un servicio que se presume universal, es considerado por la Comisión como uno de los desafíos principales para la reforma de la policía, lo que supuso conjurar tanto el interés exclusivo del gobierno nacional por crear una policía a su servicio, como los temores de los gobiernos locales de un eventual cercenamiento de su autonomía en materia de policía.

La uniformidad del servicio de policía se propone a través del desarrollo de estándares de obligatorio cumplimiento que establezcan pautas, normas y protocolos comunes para dimensiones sensibles del trabajo policial, la distribución de competencias comunes, competencias específicas y criterios para asignación de tareas de acuerdo a cada nivel territorial, y la creación de distintas instancias que permiten darle forma de *sistema* al conjunto de cuerpos policiales y garantizar su funcionamiento y coherencia.

Estas pueden ser instancias de rectoría, como el papel asignado al Ministerio de Interior y Justicia y el Consejo general de Policía; de control, como la creación de una Defensoría especial para conocer delitos y violaciones de los derechos humanos graves cometidos por policías, la Defensoría del Policía (suprimida en la versión final de la ley) y los órganos del ministerio que cumplen con funciones de vigilancia y control de los funcionarios y cuerpos policiales; instancias de apoyo, como el Fondo Nacional Intergubernamental del Servicio de Policía, el programa de asistencia técnica y la Universidad Nacional de la Seguridad. Igualmente, la ley prevé un elenco de medidas correctivas para aquellos cuerpos policiales y funcionarios individuales que manifiesten desviaciones significativas de los estándares establecidos.

Tanto el diseño del programa de reforma como en su posterior implementación, la subordinación de las distintas policías a estándares que prescriben procesos y procedimientos, más que resultados terminales, y la definición de indicadores que midan la incorporación y ajuste de las distintas policías a estos estándares, se propone como la vía para promover cambios dentro de la corporación policial. Esta fórmula se ha hecho común a partir de la crisis del llamado *modelo profesional*, que pretendía el apego estricto a la ley en la actividad policial y la relación orden-obediencia dentro de una estructura jerarquizada. La definición de estándares (protocolos que prescriben requisitos, procesos y procedimientos) se propone como una alternativa entre este modelo, acusado de rigidez y formalismo, y la excesiva discrecionalidad y autonomía de los funcionarios policiales, sensible a la injerencia de actores externos (Roberg y Kuykendall, 1997). Sin embargo, se ha señalado que este énfasis en los procesos internos y en indicadores que midan su desempeño puede significar un sesgo “managerial” que aleje a la policía de la búsqueda de resultados externos y del apego a valores democráticos, para imponer una preocupación excesiva en la gestión y la eficiencia (De Lint, 1998; Feeley y Simon, 1995).

Otra dimensión relevante del proceso de reforma es la prescripción de un conjunto de instancias para la rendición de cuentas que permitan superar la tradicional opacidad de la policía y promover su control por la auditabilidad de sus procesos y actuaciones. Ello supuso la especificación de mecanismos internos para supervisar y corregir la actividad de los funcionarios policiales, a la vez que permiten identificar patrones agregados que favorecen prácticas desviadas y la creación de instancias externas de participación ciudadana, los Comités Ciudadanos de Control Policial, encargados de la supervisión externa de las actividades de las policías. Estas propuestas sintetizan algunos de los temas centrales en los programas de reforma: la transparencia

y escrutinio de la actividad policial, la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión a través del *accountability* del desempeño policial (Gabaldón, 2007).

La redefinición de la *proximidad* de la policía al público es un tema que atraviesa tanto el proceso de reforma (allí la importancia de la consulta y la participación ciudadana) como sus contenidos sustantivos. Abandonar el viejo modelo militarizado y extrañado de la sociedad, que se expresa tanto en la organización policial como en su cultura y tácticas, para adoptar un modelo de servicio más cercano al ciudadano y que se dirija a satisfacer sus demandas y a darle cuenta de sus acciones, estaría en el centro de los esfuerzos reformistas. Aunque a diferencia de otros procesos de reforma en el continente (ver por ejemplo Frühling, 2003, 2004; Smulovitz, 2003), en su versión inicial la Conarepol no le otorga mayor relevancia a las propuestas de policía comunitaria, en parte por reconocimiento de la diversidad de realidades locales y de organizaciones policiales con distintos estilos operativos, en parte por aprensiones a la generalización y sobreestimación de este enfoque, frecuentemente presentado como una suerte de panacea universal cuyos contenidos específicos tienden a desdibujarse, tanto en la ley como en el momento de instrumentación del programa de reforma, el desarrollo de propuestas de policía comunitaria ha tenido un importante desarrollo.

### **ENTRE LA ORIGINALIDAD Y LA MUNDIALIZACIÓN DE LA REFORMA POLICIAL**

Este proceso de reforma revela características propias que sin duda expresan singularidades del contexto venezolano y de su policía.

La tensión entre la forma de Estado federal y el modelo económico rentista, que concentra recursos y poder político en el gobierno central, supuso que la pluralidad y heterogeneidad de las policías fuera considerado como un problema a resolver, a diferencia de otros países de la región que han ensayado reformas de policías centralizadas, como Perú y Colombia. En tal caso, los mismos problemas iniciales (ineficacia, corrupción, violencia, compromiso con el crimen organizado) reciben respuestas distintas de acuerdo a las características de cada país.

También el contexto ideológico venezolano marcó el programa de reformas. Aunque la Comisión intentó eludir compromisos políticos y posicionamientos ideológicos durante su funcionamiento, tarea nada fácil durante un año de elecciones presidenciales, el énfasis en temas como la atención a los derechos humanos y la participación comunitaria, o los posteriores debates sobre la “policía socialista” y la adecuación del modelo propuesto a este ideal, dan cuenta de lo difícil de

eludir la discusión ideológica en un contexto de intensa politización como el venezolano.

Sin embargo, sin desmérito de su novedad, la reforma policial venezolana *reproduce muchos aspectos comunes a otros procesos de reforma en la región e incluso en el mundo*. La misma idea de reforma de la policía ha cobrado fuerza en foros e instancias internacionales durante los últimos años, produciéndose una extensa red de organismos multilaterales, *think tanks*, expertos, fondos y programas dirigidos a promover y brindar apoyo a procesos de reestructuración de las policías en distintos países. Experiencias de reforma, exitosas o truncadas, han seguido escenarios posconflictos (caso El Salvador, Guatemala, Haití, Kosovo, etc.), procesos de transición democrática (Perú, Sudáfrica), o han surgido en respuesta a demandas de mejoras de la capacidad de la policía para lidiar con el delito, frente a casos graves de desviaciones institucionales o simplemente buscando optimizar su capacidad y eficiencia.

Pero no debemos entender la reforma policial simplemente como un intento de cambiar la policía o introducir innovaciones importantes en su funcionamiento. Modificaciones significativas dentro de la policía son habituales sin que se definan en términos de *reforma policial*.

En Venezuela, por ejemplo, la aparición de las policías municipales y la transferencia de las policías estatales a gobernadores electos, el desplazamiento de militares activos por policías de carrera en la dirección de los cuerpos policiales, la introducción en algunas policías locales de técnicas innovadoras, como la policía de proximidad o de sistemas complejos para el seguimiento y registro de delitos y actuaciones policiales, ilustran como no todo *cambio* dentro de la policía supone su *reforma*. Tampoco hay que presuponer que todas estas experiencias de reforma compartirían el tránsito de un “modelo” a otro, pues ello implicaría una lectura excesivamente esencialista de la policía, reduciendo su complejidad y diversidad a unos pocos rasgos que definirían tal modelo.

Los procesos de reforma estarían caracterizados, más que por la introducción de cualquier tipo de cambio dentro de la corporación policial, por rasgos distintivos propios de cómo se proponen y qué proponen las reformas: la primacía de agentes externos a la policía (políticos, académicos, expertos) en el impulso, diseño y desarrollo del programa de cambios, a diferencia de otros procesos de modernización que vienen desde dentro de la propia corporación policial; la centralidad que adquiere el proceso de reforma en la esfera pública, en contraste con la tradicional opacidad de la policía; y su articulación con otros temas centrales en la agenda pública.

La reforma de la policía supone un determinado régimen de cambio de la burocracia policial, que se distingue de otros cambios acumulativos o innovaciones en la policía por los actores involucrados, por su visibilidad y transversalidad. La reforma policial no es simplemente *reforma* ni principalmente *policial*, no se agota en el empeño de modificar determinadas prácticas o ciertas formas de funcionamiento de la policía, sino que se *juega en la reconfiguración del lugar social que ésta ocupa*. Es un ensamblaje de prácticas, discursos, actores y dispositivos institucionales en que se busca redefinir la relación de la policía con el conjunto de la sociedad.

La experiencia de la reforma de la policía venezolana no es una excepción. El protagonismo que jugaron actores externos a la policía, la visibilidad y relevancia que ocupó ésta en la opinión pública y en la agenda política, la capacidad para generar consenso y movilización pública, condensan algunos de los rasgos principales que acompañan los procesos de reforma en otras latitudes. Incluso la incidencia de las redes internacionales que han contribuido con este proceso de mundialización de la reforma policial se hizo sentir en el caso venezolano, aunque de manera mitigada e indirecta, a través de agentes locales que tuvieron un papel protagónico en el diseño de la reforma o del intercambio con expertos internacionales que aportaron a su formulación. Por otra parte, temas que son reiterativos en la agenda de reforma policial a escala mundial, como la relevancia de la transparencia y de los procesos de rendición de cuentas, el énfasis en la eficiencia y en la proximidad, constituyen –evidentemente junto con otros contenidos propios del contexto venezolano– su programa.

Por supuesto, esta inserción en una estrategia global de reforma policial no desmerece para nada la pertinencia y valor del esfuerzo realizado en el país. Sólo sirve para señalar cómo la reforma de la policía se ha constituido en una agenda mundializada, semejante a otras agendas actuales o pasadas, como las políticas de seguridad, las reformas judiciales, la reforma del Estado o los programas de ajuste económico durante los años ochenta, que es incluso capaz de permear contextos ideológicos singulares como el venezolano. A la vez –y allí quizás los fines subyacentes que animan a estas reformas policiales– muestra el nuevo papel que ocupa la policía tanto en los procesos globales como en los contextos locales específicos, rol que los procesos de reforma ayudan a redefinir y legitimar.

## **NUBARRONES EN EL HORIZONTE DE LA REFORMA**

Paradójicamente, esta nueva centralidad que adquiere la policía y que la reforma policial expresa a la vez que instituye, estaría tras algunas

de las principales amenazas que se ciernen sobre los propios esfuerzos reformistas.

Por una parte, la utilización de la policía en políticas de seguridad dura. El papel de la seguridad en la construcción de consenso social y en las preocupaciones públicas, en buena medida aporta a la policía, instancia privilegiada para su gestión, su renovada relevancia. El recurso a políticas securitarias duras, que pueden reportar réditos políticos por sus efectos sobre las expectativas del público, también implicarían la erosión de la legitimidad de la policía, en tanto suponen una mayor reactividad y uso de la coacción, a la vez que le impone a la corporación policial prácticas y estilos que contrarían los valores previstos en los cambios institucionales. Las reformas en El Salvador y Guatemala naufragaron en buena parte por la adopción en los años posteriores de políticas punitivistas, que implicaron el retorno a viejos estilos represivos por parte de las nuevas policías (Amaya, 2005; Cruz, 2005). En el caso de Venezuela, la adopción desde 2008 de planes policiales que implican un alto grado de violencia y de utilización de medidas penales contra sectores desfavorecidos de la población<sup>12</sup>, amenazan la viabilidad del programa de reformas, al reforzar patrones policiales que intentaban superarse.

En segundo lugar, los intentos por subordinar la reforma a intereses parciales de actores políticos e institucionales. Un aspecto crucial de los procesos de reforma policial es lograr recuperar la confianza en la policía, frecuentemente afectada por sus compromisos con sectores políticos, económicos o incluso criminales, restituyéndola como agencia imparcial y confiable. En este escenario, viejos y nuevos actores pueden intentar restablecer sus fueros o aprovecharse de la legitimidad renovada de la policía, utilizándola para fines parciales o proteger sus intereses. La Policía Bonaerense y la Policía Nacional Peruana, por ejemplo, conocieron en la década del noventa intentos de reformas que fueron truncados por la interferencia de actores que veían

---

12 De acuerdo a cifras oficiales, durante este periodo la población en prisión crece de cerca de 20.000 a principios de 2008 a 50.000 hacia mediados de 2011, como resultado de la aplicación de planes de seguridad y dispositivos policiales altamente reactivos. De igual forma crecen las denuncias por abuso policial, uso indebido de la fuerza, privación ilegítima de la libertad y otras prácticas desviadas de la policía que derivan de la aplicación de este tipo de medidas (Provea, 2009, 2010, 2011). Planes como *Caracas Segura*, *Dispositivo de Seguridad Bicentenario* (DIBISE) o *Madrugonazo al Hampa* reproducen de manera fiel los viejos esquemas operativos que fueron denunciados en su momento por organizaciones de derechos humanos y repudiados por los trabajos de la Comisión Nacional de la Reforma Policial. Por otra parte, estas políticas han conducido al remozamiento de la participación de cuerpos militarizados (la Guardia Nacional) en labores de seguridad, consistente con la lógica bélica y las tácticas militarizadas que implican.

sus intereses en peligro o intentaron utilizar los esfuerzos renovadores para agendas propias.

En Venezuela, más que en eventuales discursos que pretenden atribuirle al nuevo modelo determinado signo ideológico, o las amplias prerrogativas del ejecutivo central para intervenir en los asuntos de policías que dependen de otros niveles de gobierno, este riesgo se expresa en la sobredimensión que ha adquirido la Policía Nacional en estos años. Pensada originalmente como una policía con pie de fuerza reducido y cuya intervención se entendía como residual, con competencias en aquellas materias que por su complejidad y naturaleza extraterritorial escaparan del alcance de las otras policías, en la práctica durante estos años los esfuerzos de cambios en la policía han hecho hincapié y le han dado mayor visibilidad al proceso de creación y expansión de la Policía Nacional (que cuenta ya con más de 10.000 agentes), en desmedro del desarrollo del *sistema* que integraría a las distintas policías y le daría consistencia y uniformidad al servicio, sin distinción entre las diferentes corporaciones. Este acento en la Policía Nacional contraría en buena medida el sentido de la reforma propuesta en 2006, que se proponía el desarrollo de un sistema que armonizara a los distintos cuerpos de acuerdo a estándares comunes, mecanismos de coordinación, criterios y niveles de actuación para competencias concurrentes, apostando en cambio por ampliar las capacidades operativas en materia policial del gobierno central. La expansión de la Policía Nacional podría, adicionalmente, entrar en conflicto o contradicción con los otros cuerpos policiales, profundizando la dispersión, antagonismos y descoordinación que estuvieron entre los argumentos que instigaron a la reforma.

Un tercer riesgo que se cierne sobre la reforma policial en Venezuela es *el progresivo proceso de militarización de la seguridad*. El incremento de la participación de organismos militares en labores de seguridad ciudadana, así como el uso generalizado de tácticas militares en la lucha contra el delito o en áreas específicas como la persecución de las drogas, han significado en varios países de América Latina un retorno de las Fuerzas Armadas a un mayor protagonismo en la vida civil, poniendo en solfa los procesos de reformas de las policías y las formulaciones en materia de seguridad ciudadana que apuntaron a la desmilitarización de estos ámbitos a la *civilización* de la policía (ver, por ejemplo, Dammert y Bayley, 2005; Machillanda, 2006). En Venezuela, pese a que tanto el modelo presentado por la Conarepol como la ley promulgada en 2008 explícitamente subrayan el carácter civil de la policía y prohíben expresamente la participación de militares en tareas propias de la policía, otras leyes posteriores abren resquicios para revertir estas restricciones, mientras que en la práctica la impli-



cación de la Guardia Nacional ha crecido tanto en labores operativas como en la conducción de los planes de seguridad.

Finalmente, una última amenaza a la reforma iniciada en 2006 es *el carácter refractario de las policías a cambiar*, sobre todo cuando las innovaciones son promovidas externamente. La policía parece eludir las presiones al cambio ajustando su comportamiento manifiesto sin que esto suponga modificaciones sustantivas reales, mientras perviven las viejas prácticas cuestionadas. Un excesivo énfasis en indicadores que dan cuenta de los contornos externos de la actividad policial, propio de enfoques “manageriales” que enfatizan en procesos formales, podría estar contribuyendo a un cambio sólo aparente, que no ponga en peligro el *statu quo* establecido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amaya, E. 2005 “Las políticas de seguridad en El Salvador, 1992-2002” en Dammert, L. y J. Bayley (Coord.) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos* (México: Siglo XXI), pp. 219-238.
- Antillano, A. 2007 “Características de la policía venezolana” en Gabaldón, L. G. y A. Antillano: *La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del Tercer Milenio*. Ministerio de Interior y Justicia, Caracas.
- Antillano, A. 2009 “Abriendo la caja negra. Características y funciones latentes de la policía venezolana” *Capítulo Criminológico*, 37, 1.
- 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”. *Espacio Abierto*, 19, 2, pp. 331-345, en <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/122/12215086006.pdf>>.
- Antillano, A. 2012 “Seguridad y política en la Venezuela bolivariana: La seguridad en el debate político venezolano entre 1998-2009” (trabajo no publicado).
- Cofavic (2005) *Los grupos parapoliciales en Venezuela* (Caracas: Cofavic).
- Comisión Nacional para la Reforma Policial 2007 “Recomendaciones finales” (*mimeo*).
- Cruz, J. M. 2005 “Violencia, inseguridad y maniobras de las élites: La dinámica de la reforma policial en El Salvador”, en Dammert, L. y Bayley, J. (Coord.) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos* (México: Siglo XXI) pp. 239-272.



- Dammert, L. y Bayley, J. 2005 “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina” en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, 1, pp. 133-152, en <<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf>>.
- De Lint, W. 1998 “New Managerialism and Canadian Police Training Reform”. *Social Legal Studies*, 7, 2, pp. 261-285.
- Del Olmo, R. 1990 *Segunda ruptura criminológica* (Caracas: Ediciones UCV).
- El Achkar, S. y Gabaldón L. G. 2007 *Reforma policial. Una mirada desde adentro y desde afuera* (Caracas: Ministerio de Interior y Justicia).
- Feeley, M. y Simon, J. 1995 “La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones” en *Delito y Sociedad* 6-7.
- Frühling, H 2003 “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?” Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, en <<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Policia%20comunitaria%20y%20reforma%20policial.pdf>>.
- Frühling, H. 2004 (edit.) “Calles más seguras. Estudios de Policía comunitaria en América Latina”, BID.
- Gabaldón, L. G. 2007 “Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana. Propositiones para un nuevo modelo policial”. En Dammert, L. y L. Zúñiga (editoras) *Seguridad y violencia: Desafíos para la ciudadanía* (Santiago de Chile: Flacso), pp. 253-276.
- Gabaldón, L. G. y Antillano, A. 2007 *La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del Tercer Milenio* (Caracas: Ministerio de Interior y Justicia).
- Gabaldón L. G. y Antillano, A. 2008 “Las reformas policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: Una visión Comparada”, capítulo Criminológico, 36, 3.
- Hernández, T. 1986 “Los operativos policiales extraordinarios en Venezuela: dos acercamientos reflexivos al problema”, *Capítulo Criminológico*, 14, pp. 1-26.
- Lorenc, F. 2005 “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad”. *Nómadas*, 12.
- Machillanda, J. 2005 “La remilitarización de la seguridad en América Latina” en *Nueva Sociedad*, 198.

- Provea 1998-2010 *Situación de los derechos humanos en Venezuela* (Caracas).
- Roberg, R. y Kuykendall, J. 1997 *Police management* (Roxbury: Los Angeles).
- 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*, 14, 3, pp. 145-73.
- Schillagi, C. 2011 “Problemas públicos, casos resonantes y escándalos”, *Polis*, 30.
- Schneider, J. 1985 “Social problems theory: the constructionist view”. *Annual Review of Sociology*, 11, pp. 209-229.
- Smulovitz, C. 2003 “Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chilea: lecciones de una experiencia incipiente” en Bobea, L. (edit.) *Entre el crimen y el castigo. Seguridad Ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe* (Caracas: Nueva Sociedad), pp. 87-117.
- Spector, M. y Kitsuse, J. 1973 “Social problems: a reformulation”. *Social Problems*, 21,2, pp. 145-159.
- Spector, M. y Kitsuse, J. 2009 *Constructing social problems* (Nueva Jersey: Transaction Publishers).
- Thompson, J. 2001 *Escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación* (Barcelona: Paidós Ibérica).
- Woolgar, S. y Pawluch, D. 1985 “Ontological gerrymandering: the anatomy of social problems explanations”. *Social Problems*, 32, 3, pp. 214-227.

José Alfredo Zavaleta Betancourt\*

## **LAS POLICÍAS PREVENTIVAS DEL ESTADO DE CHIAPAS EN LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL DE MÉXICO\*\***

El presente trabajo analiza las condiciones institucionales de las policías preventivas para asumir las funciones de investigación y testificación en los juicios orales que le son concedidas a partir de 2008 a estas instituciones estatales en la reforma de la justicia penal en México. El caso de Chiapas es paradigmático porque es presentado gubernamentalmente como el estado más seguro del país a pesar de que en su territorio perdura la rebelión neozapatista. Para tal efecto, el análisis desarrolla una contextualización del proceso local en el contexto nacional y aborda *desde dentro*, siguiendo la ruta abierta por Dominique Monjardet en su libro *Lo que hace la policía*<sup>1</sup>, las representaciones e interacciones policiales respecto de la reforma policial.

\* Doctor en Sociología, Investigador Nacional I, Coordinador del Grupo de Trabajo Seguridad en Democracia de CLACSO.

\*\* Agradezco a Naty Huerta Ferrari y Amparo Torres Cano, sociólogas mexicanas, el acompañamiento en el trabajo de campo de la investigación en que se basa este ensayo.

---

1 Monjardet, Dominique 2010 *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública* (Buenos Aires: Prometeo libros).

El trabajo enfatiza la necesidad de un plan de control de riesgos tales como los abusos policiales y llama la atención acerca de la debilidad de los mecanismos de control social del desempeño policial en el marco de la reforma de la justicia penal en el Estado.

## EL CONTEXTO NACIONAL

La reforma de la Justicia Penal en México constituye una innovación institucional que requiere de la *transformación gradual* de las leyes, instituciones y las prácticas del sistema de justicia penal. El cambio de paradigma del viejo modelo inquisitorial al acusatorio y oral exige a las policías, ministerios públicos y jueces federales y estatales nuevas metas, funciones y procedimientos institucionales<sup>2</sup>.

En este contexto, las policías preventivas, diferenciadas intergubernamentalmente, o eventualmente integradas en un solo mando, enfrenarán el reto de una autorreforma orientada hacia la investigación del delito, la colaboración con los ministerios públicos y jueces, la mejora del desempeño en sus nuevas funciones de investigación.

En efecto, las reformas constitucionales de los artículos sobre el proceso penal implican la mejora de los mecanismos de selección, la capacitación de las policías en sus nuevas atribuciones, los nuevos mecanismos de control interno del desempeño policial, la mejora de la calidad de la planificación y coordinación del trabajo interinstitucional, la fase pericial de conservación de la escena del delito, la colaboración de las evidencias ante los jueces y la aceptación del monitoreo ciudadano ejercido por los medios como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

Estas reformas se han diseñado para la reducción de la discrecionalidad policial en aprehensiones y la focalización de la investigación mediante unidades de investigación y control de delitos. La reforma de la justicia penal ha sido diseñada por el gobierno federal con grandes expectativas acerca del respeto de las garantías y los derechos humanos, sin embargo en el debate público nacional se han señalado algunos riesgos de su implantación.

---

2 La investigación de los delitos se encontraba a cargo del Ministerio Público... Esto provocaba problemas de coordinación entre ambos... *la policía... solía desvincularse de la investigación al no ser directamente responsable de la misma...* la reforma contempla que *la policía tenga autonomía técnica y funcional al realizar la investigación de los delitos, pero siempre bajo el mando y la conducción jurídica del Ministerio Público*. Esto no sólo permite una comunicación más fluida entre una y otro, sino que permitirá una investigación científica, objetiva y profesional (PGR/INACIPE, 2018: 33). Asimismo se fortalecerá el Sistema Nacional de Seguridad Pública con la obligación de los municipios, los estados y la Federación de *coordinarse mejor para perseguir a la delincuencia* (GF, 2001: 9).

La reforma, diseñada e implantada con asimetrías en los estados, es positiva porque diferencia funciones y abre el monopolio de la investigación de los delitos, hasta ahora ejercida solo por el Ministerio Público; instituye el registro inmediato de detención, mediante el cual elimina la flagrancia equiparada; establece los jueces de control, la defensoría de calidad, la presunción de responsabilidad; sin embargo, existen riesgos en su implementación tales como la lentitud del cambio organizacional, la institucionalización de la vieja cultura policial en el marco de las nuevas leyes y procedimientos, la falta de cooperación interinstitucional e intergubernamental que no descarguen las demandas o ésta se logre mediante una baja calidad del proceso acusatorio, o bien la clausura institucional ante las exigencias de transparencia y rendición de cuentas realizada por ciudadanos u organizaciones civiles.

### **LA POLICÍA PREVENTIVA EN PERSPECTIVA. EL PAPEL DE LAS POLICÍAS PREVENTIVAS EN LA NUEVA JUSTICIA PENAL**

Las reformas constitucionales de 2008 del gobierno federal no especifican los detalles de los cambios legales, organizacionales y funcionales que deberán experimentar las policías preventivas estatales para hacerse cargo de sus nuevas atribuciones de investigación y testificación de los delitos en los juicios orales. Dice la Constitución reformada:

#### **“Artículo 21**

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función [...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y la persecución [...] Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno *deberán coordinarse entre sí* para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública [...] La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

Este hecho ha posibilitado algunas interpretaciones falsas acerca de las implicaciones que la reforma constitucional tiene para las policías preventivas, por ejemplo que toda la policía debe tener esas competencias y habilidades; que dichas atribuciones socavan la función de

las policías ministeriales, o bien que es un error gravísimo otorgarles esta función, cuando se sabe que las policías preventivas no están preparadas, sino que además comparten una legendaria cultura de violación de garantías y derechos humanos.

En sentido estricto, la reforma constitucional, tal como se ha aprobado, no implica que las policías preventivas deban dejar sus tareas básicas de prevención y control del delito para dedicarse a la investigación, por ahora sólo algunos de ellos y con el tiempo un alto porcentaje de éstos van a involucrarse en la investigación del delito; tampoco que las policías preventivas, al realizar actividades de investigación por mandato de los ministerios públicos sustituyan a éstos últimos en la realización de investigaciones, mucho menos implica que sea imposible entre los policías, sobre todo en las generaciones nuevas, el desarrollo de nuevos hábitos y valores orientados por un renovado paradigma de desempeño policial, sujeto a rendición de cuentas.

Las atribuciones de investigación y testificación de las policías preventivas en el marco de la implantación del nuevo proceso penal, basado en juicios orales, requiere de cambios legales, organizacionales y funcionales, para los cuales debe *impulsarse una nueva fase de la reforma policial implantada* en el estado hasta ahora para lograr las metas que se establezcan como parte del proceso de reforma penal planificado por la Comisión Interinstitucional en el Estado.

Paradójicamente, el debate sobre la reforma penal en el país se orienta más a la explicación de cómo los litigantes, ministerios públicos y jueces deben implantar los juicios orales y *menos acerca de qué deben hacer las policías preventivas estatales*; al mismo tiempo, todos los actores de la cadena penal reconocen que sin un desempeño policial de calidad en las tareas de investigación, la calidad del proceso será prácticamente nula.

Este punto es un argumento fuerte de los actores escépticos de la reforma, como veremos más adelante, los cuales sostienen que no va a lograrse mucho con pruebas periciales incompletas o distorsionadas y este es precisamente el principal reto de la nueva fase de la reforma policial en el país. En estas circunstancias, es imprescindible un análisis de capacidades institucionales como base para la toma de decisiones que adecuen las policías preventivas a sus nuevas funciones de investigación.

## **LAS POLICÍAS PREVENTIVAS, LA INTEGRACIÓN DE MANDOS Y LA REFORMA POLICIAL**

En Chiapas no existe aún una reforma constitucional que integre los mandos policiales de la policía preventiva, tampoco que especifique los

cambios legales, organizacionales y funcionales que deben implantarse en el marco de los juicios orales. Esto es evidente en la Constitución Estatal, la cual establece como atribuciones del Gobernador en el Artículo 42:

“VIII. Velar por la protección ciudadana, la seguridad pública, la conservación del orden, la tranquilidad y la seguridad del Estado;  
IV. Ejercer el mando de la fuerza pública del Estado y la de los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente”.

Asimismo, tampoco se han reformado los apartados relativos a la eventual integración de mandos:

“Artículo 47

En la investigación y persecución de los demás delitos del fuero común la Institución del Ministerio Público ejercerá sus atribuciones a través de la Procuraduría General de Justicia del Estado, auxiliándose de una policía especializada, integrada por Buró Ministerial de Investigación, quien llevará a cabo la investigación de los delitos del orden común, bajo el mando y conducción jurídica de aquel en el ejercicio de esta función, y por la Policía de Apoyo Ministerial, encargada de desempeñar diversas actividades operativas, por lo tanto, corresponderá al Ministerio Público solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpadados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas; así como velar porque los juicios se tramiten con apego a la ley, para que la justicia sea completa, imparcial, pronta y expedita; vigilar el debido cumplimiento de las penas impuestas; representar los intereses de los menores e incapaces, e intervenir en todos los asuntos que la Ley determine [...]”.

Respecto a este punto, es importante señalar que el nuevo modelo organizacional, centralizado o descentralizado, resultado de la eventual integración de mandos, en caso de que las policías municipales desaparezcan, será determinante en las tareas que habrán de emprenderse para adecuar las policías preventivas al nuevo proceso penal; sin embargo, una cosa es la reforma administrativa y otra la reforma de las funciones de las policías. La integración de mandos es una variable importante para acometer los cambios que deberán instituirse en el reglamento interno, el manual de organización, la evaluación del desempeño, la capacitación y el control de los riesgos generados por las nuevas funciones policiales.

## **LOS AVANCES DEL GOBIERNO ESTATAL COMO PLATAFORMA PARA LA REFORMA POLICIAL**

Los cambios legales, organizacionales y funcionales que se han impulsado en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana

(SSPC) son una plataforma para relanzar la reforma policial y lograr las metas que establece la reforma constitucional.

El gobierno estatal ha contribuido al Sistema Nacional de Seguridad Pública y ha dado continuidad al Acuerdo Nacional para la Seguridad Pública (ANSP), mediante el Acuerdo “Por un Chiapas aún más seguro” de 2008, la creación del Consejo Estatal de Seguridad Pública, la creación del Instituto de Formación Policial integrado luego en el Centro Único de Capacitación, la nueva Ley Estatal de Seguridad Pública, que incluye en su capítulo IV el Servicio Civil de Carrera, la creación de la Policía Especializada, la Unidad de Inteligencia y Seguimiento Criminal de la Procuraduría y la creación del Centro Estatal de Confianza Certificado (Sabines, 2007, 2008, 2009, 2010).

Estos cambios son necesarios para avanzar en el proceso, pero es imprescindible especificar otros tantos y planificar su implantación como parte del cambio de paradigma policial que requiere la reforma penal en el Estado.

Sin duda, los logros en el combate al delito son importantes, Chiapas ocupa el primer lugar de los estados más seguros del país, con 2.396 delitos por cada 100.000 habitantes (INEGI, 2010; ICESI, 2010), pero habrá que recordar que ello no significa que algunos delitos no se hayan incrementado, sino que no lo han hecho en relación a otros estados en el país. Chiapas ocupa el puesto 19 en delitos sexuales, el 30° en lesiones, el 26° en delitos patrimoniales y el 32° en robos (ICESI, 2010). La posición cambia con otros datos, por ejemplo en el índice de incidencia delictiva y violencia nacional Chiapas ocupa la posición 19 (CIDE, 2009); no obstante, expresa el gobernador:

“En Chiapas el índice delictivo durante 2010 presentó una disminución de 57,93% con referencia al mismo periodo de 2009, en delitos de alto impacto como robo a transeúntes 52,64%, violación 3,57% y robo a negocio 47,27% a la baja” (Sabines, 2010: 282).<sup>3</sup>

De acuerdo a las estadísticas oficiales sucede lo mismo con la tasa de homicidios. En efecto, la baja es significativa puesto que descendió casi la mitad en el periodo analizado.

En esta lógica, es interesante analizar los datos relativos a Chiapas de la última encuesta de victimación y sentimiento de inseguri-

---

3 De acuerdo a un investigador del COLMEX, quien toma las actas de defunción capturadas por el INEGI, la tasa de homicidios se incrementó en el periodo 2006-2009 (Escalante Gonzalbo, 2010).



dad nacional, porque nos permiten una idea del grado de confianza que los chiapanecos tienen en su policía, lo cual asimismo tiene un fuerte impacto en el grado de aceptación del gobierno estatal.

El 88,5% se siente inseguro en el estado, el 80,9% en su municipio y el 87,6% en su ciudad. *Los datos anteriores son paradójicos, porque el estado reputado como el más seguro del país, es al mismo tiempo el estado en el cual sus habitantes experimentan mayor sentimiento de inseguridad.* Paralelamente, en la medida en la que la encuesta diferencia entre sentimiento de inseguridad y percepción del delito, el 32,3% piensa que se incrementaron los delitos en el estado, el 25,1% en el municipio y el 26% en su ciudad. Puede añadirse que el 65,5% de los chiapanecos cree que el incremento de los delitos se debe a falta de vigilancia policiaca, el 29,8 valora esta última como deficiente, el 1,7 cree que la policía tiene pocos recursos contra la delincuencia y el 1,4% que hay malos policías y prisiones que no readaptan (INEGI, 2010).

En sentido estricto este es el entorno del cual debe partir una nueva fase de la reforma policial estatal, la cual requiere de mayor imaginación institucional y sincronización con los avances de reforma de las otras instituciones de la cadena penal.

### **LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LAS POLICÍAS PREVENTIVAS PARA LA REFORMA**

La policía preventiva chiapaneca ha jugado un papel central en *el logro institucional del estado más seguro del país*<sup>4</sup>. Dice el gobernador:

“Para hacer frente a la comisión de hechos delictivos, seguimos fortaleciendo las acciones encaminadas a la prevención del delito y combate a la delincuencia; para ello, contamos con *un estado de fuerza* de 912 policías auxiliares, 96 policías de caminos, 285 policías de tránsito, 1.364 custodios y 3.387 policías preventivos *distribuidos en los 118 municipios*, con una estructura que comprende un cuartel general, cuatro cuarteles regionales, 20 sectores, de los cuales dependen actualmente 78 subsectores, nueve bases de operaciones mixtas, así como 14 comisiones del servicio en materia de seguridad y protección, ubicados estratégicamente (Sabines, 2010: 283)”.

Este logro es el resultado de un conjunto de esfuerzos institucionales. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana se creó el 18 de noviembre de 1998, actualmente esta institución implementa programas de seguridad pública para “preservar, mantener y esta-

---

4 Es necesario tomar en cuenta el papel del Ejército, la Policía Federal y las policías municipales.

blecer el orden, la tranquilidad y la seguridad pública en el estado... en el marco de colaboración interinstitucional de los tres niveles de gobierno". Para tal efecto, se organiza mediante un reglamento, organigrama y un manual de organización (SSPC, 2010).

Las corporaciones policiales que la integran son las policías preventiva, de Caminos, de Tránsito, Auxiliar y Fronteriza.

El reclutamiento se realiza mediante convocatoria y la capacitación se desarrolla en tres fases, una inicial de competencias de prevención, otra continua, caracterizada por la adquisición de habilidades técnicas e información legal, y la especializada, concentrada en la adquisición de habilidades de salvaguarda de la escena del delito.

La permanencia depende del Centro Estatal de Confianza Certificado:

"Tan sólo en lo que va de la administración Municipal de Tuxtla Gutiérrez [...] 200 elementos de la policía han sido destituidos o sancionados o por diversa faltas" (8/10/10).

Los programas que implementa como parte de la política de seguridad pública son los siguientes: *Vecino vigilante*, preocupado por la integración vecinal para la vigilancia corresponsable; *Ayúdanos a protegerte*, orientado a la denuncia ciudadana; *Escuela Segura*, para combatir la delincuencia en torno a las escuelas, mediante el Operativo Mochila; *Niño Policía*, basado en pláticas a escolares de educación básica mediante la interacción con policías preventivos; *Padres de Éxito*, el cual dinamiza los Consejos de Participación Escolar en el nivel básico; *Educación Vial* y *Consejos*, dirigido a la población para que evite ser victimizada por los delincuentes.

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana está sujeta, como todas las instituciones del gobierno estatal a la Ley que garantiza la Transparencia y el Derecho a la información Pública, aprobada el 12 de octubre de 2006 mediante el decreto 412.

Las corporaciones policiales de la Secretaría están compuestas de 11.344 elementos, distribuidos en 8.882 operativos preventivos y 2.382 elementos de corporaciones diversas, sin tomar en cuenta a las policías municipales que en conjunto tienen 8.500 elementos.

Es interesante la alta rotación contractual que existe en las policías municipales y preventivos estatales, puesto que involucran redes sociales fuertes, las cuales se mantienen a pesar del cambio de adscripción. Hay muchos casos de policías preventivos contratados por los municipios y viceversa. El número de los policías preventivos se incrementará con la eventual integración de mandos lo cual implica

en general la desaparición de las policías municipales y el mantenimiento de aquellas que logren su certificación.

**Tabla 1**  
Número de elementos policiacos y distribución por corporación

Policías operativos	5.672
Policías por Corporaciones	Preventiva, 3.290 Caminos, 83 Auxiliar, 803 Tránsito estatal, 281 Subsecretaría de Ejecución de medidas de Seguridad, 1.215
Policías por sexo y edad	s/d
Policías por grado escolar	s/d
Cursos de capacitación recibidos en los últimos tres años	2008 (3) 2009 (7) 2010 (11, 21 talleres)
Policías privadas en el Estado	Elementos, 1.893 Empresas, 86 Presencia en municipios, 40
Salarios	Comisario, 16.430* Inspector General, 13.943 Inspector Jefe, 10.344 Inspector, 7, 208 Subinspector, 6.952 Oficial, 7.035 Policía 1º, 5.385 Policía 2º, 4.589 Policía 3º, 4.758 Policía raso, 4.231

Fuente: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Chiapas, noviembre 2010.

\* Pesos

La presencia de la policía preventiva en el estado no se extiende a la zona del conflicto zapatista, en la cual la seguridad depende del Ejército.

El estado de Chiapas tiene 136 policías por cada habitante. El personal operativo cuenta con un perfil escolar de secundaria, aunque el 17% de las policías municipales son analfabetas.<sup>5</sup>

Las condiciones laborales de los policías preventivos son precarias en la medida en que tienen salarios bajos comparados con los

5 Notimex. "Son analfabetas el 17% de las policías municipales de Chiapas", 8 de marzo de 2009.

que se perciben en otros estados, cuentan con una seguridad social insuficiente y carecen de infraestructura para la recreación durante el tiempo en el cual se encuentran fuera de servicio. Así lo expresan los policías de base:

“Quitaron las instalaciones, nos repartieron y no hay base” (Policía I).

“Quitaron el Cuartel General, no hay donde descansar” (Policía II).

Los policías de base dicen ganar poco y experimentar muchas injusticias. Para ellos, su situación laboral podría ser mejor si se respetarían las reglas de ascenso, se redujera la corrupción que existe “desde el mando más alto al raso”, se homologaran los salarios a nivel nacional y no hubiese un sistema de puntaje, asociado a los errores cometidos en el servicio, castigados como faltas administrativas.

Por el contrario, la percepción de los altos mandos de la situación laboral de los policías está determinada por el seguimiento de las leyes y el reglamento interno de un Consejo de Honor, instituido en 2008, tomado de la experiencia castrense y el cual funciona como un tribunal de juicios orales de acuerdo a un alto mando de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Existe en ésta un uso disciplinario del Consejo de Honor para el castigo de faltas administrativas de los policías, los cuales, dicho sea de paso, no cuentan con defensa de oficio. En algunos casos, señalan:

“Hay sanciones administrativas por faltas que no son voluntarias, no hay código” (Policía I).

El Consejo de Honor es el principal instrumento de ascensos. Para los policías preventivos, la institucionalización del servicio civil de carrera ha sido muy lenta debido a la asignación selectiva de cursos y el reparto discrecional de grados y cargos dentro de la institución. Respecto de este punto señalan: “De las promociones ni nos enteramos... hay empleados que son de fuera y de pronto aparecen con grados... es tan usual que ya no te sorprende” (GFMI, 2010).<sup>6</sup>

Los cambios legales realizados se han orientado a la homologación institucional con la Secretaría de Seguridad Pública Federal. No existen hasta ahora planes de creación de unidades de investigación, servicios de peritaje y vigilancia de las salas de juicios orales,

---

6 En esta dinámica, es evidente la subordinación de las mujeres en la institución policial, la cual ha sido interiorizada por todos como “natural”, incluso por las mismas mujeres policías: “Las mujeres no pueden hacer lo mismo que los hombres” (Policía I).

o cursos específicos de argumentación para la defensa de las pruebas. La Ley de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana instituye a propósito de la investigación, testificación en los juicios orales, la carrera policial y la Comisión de Honor y Justicia:

*“Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias... Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las instituciones de Seguridad Pública... Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente [...]. Las policías preventivas del Estado, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones: I. Investigación: a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información [las otras funciones son prevención y reacción] (D205, 2010: TIII, CI, A22, XI, XII, XIV, XV/ TV, CI, A45, I).*

Establecer los modelos y mecanismos de profesionalización, carrera policial, ascensos y recompensas, sistema disciplinario y normativo interno de la Secretaría (D205, 2010: CII, A4, VII)”.

La carrera policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante (D205, 2010: CII, A48):

*“La comisión de honor y Justicia será la encargada de conocer, mediante los procedimientos señalados en la Ley en su propio Reglamento, de las conductas en que incurran los elementos que integran a la Secretaría (D205, 2010: CIV, A19)”.*

*“Nosotros tenemos un Consejo de Honor y Justicia... sí, hay legislación militar apoyada por un sistema de puntos, a cada policía se le dan 500 puntos. Por cada boleta de arresto se le quitan puntos (Funcionario I)”.*

El reglamento de Consejo de Honor especifica:

*“Con la intención de que el Consejo cuente con la información indispensable para emitir una resolución justa y equitativa gozará de las más amplias facultades para examinar los expedientes u hojas de servicio del personal operativo de las policías estatales y practicar las diligencias que permitan allegarse de los elementos necesarios...”*

*En el ejercicio de sus atribuciones el Consejo está facultado para sancionar los movimientos escalafonarios o de ascenso en términos del Reglamento que rige el Servicio de Carrera de los Policías Preventivos... 8.- El Consejo tendrá las atribuciones siguientes: I. Conocer, analizar y, en su caso, sancionar las faltas en que incurran los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, en los términos de la Ley y reglamentos vigentes, así como en otras disposiciones aplicables. II. Practicar las diligencias necesarias que conlleven a resolver asuntos o cuestiones respecto a la conducta de los elementos de las distintas corporaciones policíacas dependientes de la Secretaría y que afecten la honorabilidad e imagen de cada corporación. III. Determinar cuando una conducta es de carácter disciplinario y aplicar el correctivo que estime pertinente, el cual se asentará en un acta de consejo. IV. Aprobar el otorgamiento de reconocimientos y condecoraciones a los elementos que se hagan acreedores a tal distinción. V. Recibir de las Direcciones las propuestas de ascenso, promociones y reconocimientos de los elementos que formen parte de esta (CI, A4, 5, 8)".*

### **EL MODELO ORGANIZACIONAL, LOS CONFLICTOS JURISDICCIONALES Y LA COOPERACIÓN ENTRE POLICÍAS PREVENTIVOS, JUDICIALES Y MINISTERIOS PÚBLICOS**

La policía preventiva estatal es regulada mediante la Ley General de las Policías Preventivas del decreto 132, del 14 de marzo de 2007, la ley que establece la bases de operación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, aprobada mediante el Decreto 205, del 16 de abril de 2010, la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, reformada el 20 de diciembre de 2006 y el reglamento del Consejo de Honor, aprobado también en el decreto 132, arriba mencionado.

En general, la policía preventiva se caracteriza, como la mayoría de las policías preventivas del país, por altos mandos asumidos por militares en retiro o con pasado militar –el caso, por ejemplo, del Secretario actual, el Jefe de Estado Mayor, algunos inspectores, subinspectores y oficiales– y policías civiles de dos o más generaciones.<sup>7</sup> Algo semejante sucede en la policía especializada:

---

7 El día 28 de diciembre de 2010 murió el Comisario José Luis Solís Cortés, Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana de Chiapas (2008-2010) y fue sustituido por el Mayor de Caballería, Rogelio Hernández de la Mata el cual se encontraba al frente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en Tuxtla Gutiérrez. El nuevo secretario ya había asumido con anterioridad el cargo de Secretario de Seguridad Pública Estatal a finales de los años noventa. El nuevo secretario dio posesión al Teniente Coronel Francisco Gutiérrez Estrada como Jefe de Estado Mayor, en sustitución del Mtro. David Martínez, con quien gestionamos la realización del presente diagnóstico.

“El Ejército ha invadido la judicial, porque los mandos han sido militares retirados (Agente de Policía Especializada I)”.

Veamos en la siguiente tabla los principales funcionarios de la SSPC en los últimos dos sexenios estatales.

**Tabla 2**  
Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana en Chiapas, de 2000 a 2011

Gobernador	Período	Secretario de Seguridad
Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006)	2000-2006	Lic. Horacio Schroeder Bejarano
Juan Sabines Guerrero (2006-2012)	2006-2008	Lic. Daniel Roque Figueroa
	2008-2010	Comisario, José Luis Cortés Solís
	2010 a la fecha	Mayor, Rogelio Hernández de la Mata

En la SSPC hay una subcultura militar de la gestión y la toma de decisiones que será imprescindible para el cambio organizacional. Respecto de este punto dice un Inspector: “Ojalá hubiera mandos militares regionales para la integración de mandos”.

Esta composición institucional determina que la cadena de mando se complique. Dice un funcionario: “Existen en algunas áreas mentes negativas que no quieren obedecer el control de mando”. La comunicación institucional circula como órdenes y segmentada, lo que produce que haya entre los policías de base vacíos de información acerca de las políticas de seguridad pública y los planes de reforma policial en marcha. La información de los cambios legales, organizacionales y funcionales que implica para la policía preventiva la reforma penal es prácticamente nula entre los policías; no obstante *hay una gran disposición de ambos segmentos, las autoridades y los policías de base, para asumir las tareas que requiere el logro de las metas institucionales.*

Van a lograrse las expectativas para 2012 (Funcionario III):

“Soy optimista porque la reforma viene a cambiar la forma negativa de ver a un policía. La reforma viene a cambiar muchas estructuras... El sistema de justicia en México es un enfermo destinado a morir y el organismo que vendría siendo la sociedad mexicana pide a gritos una terapia intensiva (Funcionario I)”.

“Necesitan prepararnos... no todos querrán hacer investigación... conocer más de leyes” (Policía V).

Los altos mandos de la SSPC no contemplan hasta ahora la necesidad de incentivos a los policías de base para mejorar su disposición

a la reforma, aunque piensan que la capacitación y formación para las funciones de investigación para la policía que requiere el nuevo proceso penal debe ser universal.

Asimismo, los altos mandos, de procedencia militar, no han pensado sistemáticamente las implicaciones organizacionales de la reforma y los riesgos de su implantación, puesto que confían en que el mando militar y la disciplina “inyectada” desde el Consejo de Honor son suficientes para que los policías hagan lo que tienen que hacer.

Este punto es interesante, porque la Secretaría es una institución dual en la cual los altos mandos concentran la información sobre el proceso de reforma, pero desconocen lo que los oficiales y policías de base piensan de lo poco que han escuchado acerca de la eventual atribución de investigación para la policía preventiva. En tales circunstancias, la policía preventiva se observa como *un edificio de dos niveles* en los cuales sus ocupantes conocen muy poco lo que *rutinariamente* hacen arriba y abajo.

De acuerdo a algunos policías, la capacitación que hasta ahora han recibido no contempla estas competencias puesto que su función siempre ha sido únicamente la prevención del delito, no obstante señalan enfáticamente que son capaces de desarrollar esas habilidades y competencias mediante cursos de capacitación, “necesitan prepararnos” (Policía II).

En este punto, es importante observar cómo el cálculo de beneficios se impone en ambos tipos de personal. Los altos mandos calculan que la reforma penal es una ventana de oportunidad para consolidar sus esfuerzos de construcción de una policía única, aunque reducen la reforma a la capacitación.

Para ellos la fórmula política para la implantación de los cambios es a mayor número de integrantes resultado de la integración de mandos, mayores recursos para la capacitación universal de las policías preventivas. En contraparte, los policías de base razonan con la fórmula a mayor trabajo, mayor salario y prestaciones, estamos dispuestos, sólo requerimos capacitación.

En efecto, los policías de base y oficiales tienen una alta disposición para la capacitación de su nuevo rol en el proceso penal. Algunos de ellos manifiestan desencanto por los límites de su función en la prevención del delito que les imposibilita hacer investigación criminal. Dicen: “no tenemos esa facultad de decir lo que realmente pasó... sería bueno, porque también nos daría mayor competitividad con la policía federal... todos tenemos capacidad para hacerlo... se necesita una policía especializada... somos los primeros en llegar... tenemos que esperar a que lleguen los ministeriales...”



hay riesgos altos que se evitan con capacitación” (GFMI, 2010). Hay incertidumbre institucional respecto de la continuidad de la reforma y el tiempo corto de implantación determinado por las elecciones presidenciales y de la Gubernatura en 2012.

Para lograr las metas de la reforma, el Consejo de Honor y el mecanismo de puntuación asignada a la buena conducta policial puede convertirse en un medio para incentivar la participación a las unidades de investigación especializada necesarias. El voluntarismo institucional de los altos mandos –una debilidad institucional en la medida en que no se basa en un diagnóstico sistemático de la institución policial– puede transformarse en una oportunidad para el diseño de un plan estratégico de capacitación policial, sincronizado con los avances de las reformas en las otras instituciones del proceso penal.

Los altos mandos que conducirán la reforma policial tienen capacidad de diseño de planes y programas de capacitación antes del cambio de gobierno estatal y dicen esperar sólo es presupuesto que les generará la integración de mandos. Respecto de la capacitación, es delicado que sólo un número reducido de policías preventivos hayan recibido cursos sobre la función de la policía y la cadena de custodia en el marco de los juicios orales y que las policías ministeriales sólo lo recibieran en un número poco significativo, pues sólo el 30% de la policía especializada, creada mediante el decreto 137 del 6 de enero de 2009, tiene información acerca de la reforma y sólo el 5% tiene competencias para la investigación (DIVIP, 2010; CISJPECH, 2010).

“[...] ya se les están dando cursos para efecto que conozcan la reforma, les está costando assimilarla. Estamos hablando de policías que tienen grados de estudios mínimos” (Proyectista I).

“Primero que se preparen... [Si el tribunal capacita] estaríamos rompiendo un principio básico... porque el que juzga a capacitar a los policías (Secretario de Acuerdos I)”.

Durante 2010, las academias nacional y regional de seguridad pública (ANSP/ARSP) impartieron el curso: “La actuación de la policía especializada en el nuevo sistema de Justicia Penal” con 22 asistentes, el SNSP/ARSP: “El rol de la policía investigadora y los peritos en el nuevo Proceso Penal Acusatorio” con 30 participantes, lo que significa que de los 25 cursos impartidos sobre la reforma sólo dos se han ocupado de la eventual reforma policial y de los 523 capacitados sólo 52, es decir el 10%, han recibido cursos, si es que no fueron los mismos participantes en ambos (PGJE, 2010).

En la policía chiapaneca, la idea de la integración de mandos se ha arraigado más que la propia idea de la reforma penal para asumir atribuciones de investigación y testificación en los juicios orales.

Para las autoridades policiales se trata de un problema organizacional que requiere de la desaparición de las policías municipales “rebasadas por la delincuencia”, la creación de mandos regionales para descentralizar las decisiones rápidas y de mayores recursos para la realización de operativos.

El gobernador y el Secretario de Seguridad han manifestado su interés en apoyar el proyecto de policía única del gobierno federal ante los presidentes municipales recién electos en 2010 y en las instancias del Consejo Estatal de Seguridad Pública. Respecto a este asunto:

*“El gobernador Juan Sabines Guerrero solicitó a los alcaldes de la entidad apoyar la propuesta de Felipe Calderón Hinojosa, de crear una Policía Única, tema que se discute a nivel nacional (21/08/10)”.*

“Organizar a las policías de los tres órdenes de gobierno para combatir de manera más eficaz a la delincuencia organizada y contar con mayor participación ciudadana”, es el camino del éxito en seguridad, advirtió el comisario José Luis Solís Cortés, secretario de Seguridad y Protección Ciudadana al exponer el tema del Nuevo Modelo Policía durante el seminario “Seguridad Pública y Gobiernos Locales” dirigido a los 118 alcaldes electos, que finalizó este miércoles en el Centro de Convenciones de Chiapas (01/09/10)”.

Por el contrario, respecto a las implicaciones para la policía de la reforma penal sostienen:

“Arrancamos con las nuevas reformas, hay un enlace interinstitucional, estamos acercando al Poder Judicial, nos están invitando a los Juicios Orales (Funcionario II)”.

*“De hecho, el Congreso Nacional de Mediación fue la primera capacitación... si fueron los policías operativos de aquí, nosotros si tratamos de darles capacitación en más que nada Equidad de género, violencia familiar y ya iremos incluyendo los temas de la Reforma para que también la vayan conociendo... “No, todavía no tienen conocimiento ellos de ese proceso serían pocos los que tienen el conocimiento (Funcionario II)”.*

En el desempeño policial, los policías preventivos consideran que la reforma puede abrir la posibilidad de realización de lo que siempre han deseado que es conocer las causas de los delitos. Para ellos, la

diferenciación de la prevención y la investigación del delito, que sólo concede atribuciones de investigación a la policía ministerial, ha sido inadecuada porque les priva de la función de enfrentar la situación, limitándolos a la salvaguarda de la escena del delito, aunque los policías ministeriales y los peritos lleguen tarde al lugar de los hechos.

Para los policías la atribución de investigación es una forma de dignificación de su oficio que generalmente aparece como de menor importancia que el de los policías municipales, ministeriales y federales.

Hay una alta disposición para investigar: “si nos capacitan... daríamos el cien por cien... nos han quitado muchas facultades, nos sentimos atados de pies y manos... la capacitación no es para todos... abrir los cursos a todos, que no sean selectivos” (GFMI, 2010)”.

Ahora bien, para acometer el tema de la cooperación de los actores de la cadena penal es necesario conocer las representaciones recíprocas que unos tienen de los otros. Las representaciones colectivas que los policías preventivos tienen de los ministeriales está basada en la competencia jurisdiccional y algunas fricciones en el trabajo. Los policías ministeriales son representados por los policías preventivos como prepotentes:

“Hay mucho conflicto... son muy agresivos... se creen más que nosotros (Policía I)”.

Esta imagen contrasta con la representación que los policías preventivos tienen de los policías federales, a los cuales piensan como educados y mejor pagados o de los militares a quienes consideran básicamente disciplinados, poseedores de una cultura jerárquica y eficiente.

Por el contrario, en la Procuraduría, los policías ministeriales, los asistentes de fiscales especiales y proyectistas defienden su monopolio de la investigación bajo argumentos tales como que la reforma nació muerta porque los juicios orales sólo funcionan en culturas diferentes, la superioridad de los policías ministeriales depende de su jurisdicción y atribuciones ministeriales y los policías necesitarían de una capacitación intensiva para colaborar en las tareas de investigación.

“Necesitan *darles cursos*, una capacitación para hacer lo que nosotros, porque ellos son preventivos [...] nosotros nos abocamos a las órdenes de aprehensión, localizaciones y presentaciones giradas por ministerios públicos, y lo que es una localización y ostentación girada por un juez federal, en otras delegaciones se da, aquí no se da... *No hay ningún inconveniente en que participen en lo que nosotros hacemos, al contrario, aquí se necesita más apoyo*. En el caso de

la policía especializada, somos muy poca gente... Sólo *tendría que darse una capacitación de cómo tratar a las personas indicadas, no llegar violentamente; la policía especializada no se da abasto porque no tiene personal...* Las diferencias se dan, *porque supuestamente nosotros estamos más arriba que ellos. Tenemos más atribuciones. El roce ha sido porque para ellos nosotros no hacemos nada y nos creemos más que ellos, pero la diferencia no la damos nosotros, la da el trabajo...* Con la participación de la preventiva en los operativos, *van dándose cuenta de lo que hacemos, con excepción de que no lo pueden hacer en su trabajo.* Para que nosotros les enseñemos lo que hacemos, tendría que haber una reforma, una autorización por parte de los jefes, y *ellos seleccionar el personal que les va a impartir a lo que es el ámbito de trabajo de nosotros. (Agente de Policía Especializada I)*".

La información que los policías preventivos tienen de los policías ministeriales está determinada básicamente por los operativos compartidos y lo que leen acerca de ellos en la prensa. La cooperación inter-agencial con la policía federal, el Ejército y la Marina es ocasional, porque tienen jurisdicciones diferentes y sólo en casos urgentes cooperan para el logro de metas institucionales. La imagen del ministerio público, jueces y magistrados es prácticamente nula porque consideran que no les corresponde informarse acerca de ellos, no obstante califican el trabajo de dichos funcionarios como bueno.

En tales circunstancias, hay una constante en las conversaciones policíacas sobre la reforma acerca de que los cambios legales y organizacionales se realizarán sin problemas, en cierta medida, dicen, se han anticipado a ellos, aunque no han desarrollado un proyecto específico de cómo cambiar el organigrama, el manual de organización, los reglamentos, la ley, las unidades de investigación, el control del desempeño policial en la cadena de custodia.

"La policía en vez de estar pensando en cómo robar al ciudadano, va a estar ocupada aprendiendo sobre cadena de custodia, preservación de los hechos... *si tú piensas que no todos los policías necesitan preparación, vas a tener la policía que mereces...* la policía es eficaz pero poco eficiente... *mejorará porque es obligatorio...* somos el primer lugar en seguridad pública... *si se pueden dar cambios importantes... nuestra ley está completamente homologada a la federal, es exactamente igual... necesitamos voluntad política para que funcionen los cambios propuestos... es adoctrinar a estos canijos, ¿va a residir en ellos la capacidad de investigación? Me da terror y eso que soy policía (Funcionario I)*".

## **LAS REPRESENTACIONES SOCIALES DE LOS POLICÍAS ACERCA DE LOS CIUDADANOS, LA DEFENSORÍA DE DERECHOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Los policías preventivos son hipersensibles a las representaciones ciudadanas de la policía. Estos piensan que los ciudadanos los representan como maleducados y delincuentes. Para ellos, los ciudadanos, por el contrario, no cumplen con sus responsabilidades cívicas porque no denuncian y piden demasiado de las policías, no obstante entre sus bases estipulan la participación de los ciudadanos en la evaluación de la implantación de las políticas de seguridad pública y del funcionamiento de las policías, a partir de:

“I. Participar en la evaluación de las políticas y de las Instituciones policiales. II. Opinar sobre políticas en Materia de Seguridad Pública. III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función. IV. Realizar labores de seguimiento. V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los integrantes de las instituciones policiales. VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades. VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de la Seguridad Pública (D205, 2010: TIX, CI, A75)”.

Asimismo señalan un déficit de control civil mediante la CEDH:

“Cuando abres espacio entre las instituciones de gobierno, das oportunidad de ver entre ellas, *para eso son los observatorios...* de acuerdo con una reforma de segunda generación en materia de rendición de cuentas del desempeño policial. En un estado democrático deben garantizarse los derechos humanos, los cuales cuando se positivizan, se convierten en garantías constitucionales... somos presas de los partidos políticos. *La CEDH deben tener una injerencia más coercitiva...* nosotros tenemos un Consejo de Honor y Justicia, y *ellos deberían de venir, participar*, no es un problema de instituciones, es un problema de quienes trabajan en las instituciones (Funcionario I)”.

Por el contrario, un visitador de la CEDH sostiene que la reforma que concede atribuciones de investigación y testificación en los juicios orales a las policías preventivas será sólo una formalización jurídica de la mala rutina de éstas, “un maquillaje... un discurso político” o bien, un mecanismo que legitimará el patrón de violación sistemática de garantías y derechos humanos, puesto que investigan desde siempre por derecho propio, orientados por la lógica: “te encierro y después investigo”. Para el funcionario entrevistado, las policías preventivas y

ministeriales enfrentarán serias dificultades para adecuarse al nuevo proceso penal en la medida en la cual:

“Va a haber muchos problemas, si no saben leer y escribir, *menos van a saber hablar...* mucho más que tenemos un léxico particular regional... los testigos no van a venir al juicio oral (Visitador I)”.

Respecto al desempeño policial, la CEDH –Consejo Estatal de Derechos Humanos a partir del decreto del 25 de octubre de 2010– se limita, en su falta de poder vinculante, a recomendar moralmente apego estricto a las leyes.

Las recomendaciones analizadas como parte de esta investigación describen detenciones arbitrarias, lesiones y el uso de la tortura en interrogaciones. “Las violaciones son las mismas de siempre, porque quienes las cometen son las mismas policías de siempre”, dice el funcionario. Las recomendaciones a las policías son generalmente aceptadas, pero no tienen un impacto institucional o social, porque no implican una reparación del daño, medida que “sí les duele”. Veamos la evolución reciente de las recomendaciones de la CEDH a las policías estatales:

**Tabla 3**  
**Recomendaciones a policías de la CEDH**

	2007	2008	2009	2010
PGJE	1	5	9	2
SSPC	0	0	0	2
Municipal	6	5	7	3
Total	7	10	16	7

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos (Chiapas, 2010).

De las 41 recomendaciones emitidas, sólo nueve fueron aceptadas (CEDH, 2010). Las policías preventivas, municipales y estatales, no son monitoreadas sistemáticamente en sus logros institucionales ni controladas civilmente. En Chiapas no existe un reglamento del uso de la fuerza ni tampoco un Observatorio Ciudadano de la Seguridad que cumpla con el Acuerdo Nacional de Seguridad Pública de 2008. Por el contrario, existen otros observatorios de organizaciones civiles tales como el Observatorio para la Defensa de los Derechos Humanos de los migrantes, impulsado por el INSYDE y el Centro Fray Matías de Córdoba, así como el Observatorio de Violencia Social y Género, de la Asociación Civil “Defensoras Populares” y que funciona con financiamiento de INDESOL.

Las organizaciones civiles de defensoría de derechos humanos han decidido la denuncia paralela de los abusos policiales, básicamente federales, pero también estatales, orientados por el discurso de la criminalización de la protesta. Para las organizaciones civiles interesadas en el respeto de los derechos humanos en Chiapas, el gobierno criminaliza las expresiones artísticas de los jóvenes, desaloja a los indígenas de tierras comunitarias y hostiga sistemáticamente a las bases zapatistas.

“Las personas que son privadas arbitrariamente de la libertad por agentes adscritos a los órganos de procuración de justicia se vuelven *vulnerables a actos de coerción y tortura por parte de la policía* y de funcionarios del Ministerio Público (FB, 2009: 42)”.

“Abordamos la temática de criminalización del descontento social, en donde percibimos que en este periodo hubo *un aumento considerable de agresiones a actores sociales* que reivindican y defienden sus derechos, agresiones que se dirigen tanto a organizaciones: sociales, no gubernamentales, grupo de jóvenes que son reprimidos por manifestar sus ideas creativas a través de expresiones culturales (YMFB, 2005: 1)”.

“La criminalización se distingue por ser un mecanismo empleado por el Estado, no sólo para controlar, sino para castigar expresiones de la ciudadanía en ejercicio y/o reivindicación de derechos. *Los medios de comunicación son un instrumento que utiliza el Estado para criminalizar a las personas en situación de pobreza*. Envían un mensaje tergiversado a la opinión pública promoviendo la información del modo que conviene al gobierno, justificando y legitimando los actos violatorios de derechos humanos y de criminalización de la acción social (YMFB, 2009)”.

Estos juicios sobre la baja preparación y los abusos policíacos son una extensión de la etiqueta que los ciudadanos tienen de la policía y que los policías preventivos mismos identifican como parte de una mala interacción con los ciudadanos.

Este proceso se repite en el caso de los medios de comunicación. La relación de la policía con la prensa es problemática, sobre todo en ciertas coyunturas políticas, dice un visitador de la CEDH. La prensa local, con la cual algunos oficiales dicen mantener una buena relación a pesar de que ésta llega a convertirse en un mecanismo de presión, aborda rutinariamente los cambios de personal de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, tematiza los enfrentamientos entre policías ministeriales y delincuentes organizados y entre estos últimos y el Ejército y la Marina, a propósito de

las redes de tráfico de migrantes, el trasiego de drogas y los desalojos de predios rurales. A este respecto:

“El 9 de septiembre de 2008 en Chiapas suscribió el acuerdo estatal “Por un Chiapas aún más seguro”, con la finalidad de establecer una estrategia de combate frontal a la delincuencia, *pero los pobres resultados en esta zona geográfica son alarmantes*, toda vez que la población es víctima constante de secuestros, asesinatos y extorsión por parte del crimen organizado establecido en esta región, y quizás en la capital del estado, pero que pasa inadvertido para el gobierno federal pues el control que mantiene el Estado de la información, para que esta no se difunda y se pueda señalar que en Chiapas hay un mínimo grado de violencia, sin embargo la ciudadanía tiene una percepción muy distinta (10/19/10)”.

En efecto, los policías preventivos manifiestan que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana planifica la información que difunde a la prensa para que “se hable bien de nosotros”, sin embargo para ellos, al igual que las defensorías de derechos humanos, los medios de comunicación, particularmente la prensa, llegan a convertirse en factores problemáticos:

“A veces ayudan, a veces echan tierra (Policía I)”.

“A veces son amarillistas, desvían la información... algunos están manipulados (Policía II)”.

### **LAS DEBILIDADES Y LAS FORTALEZAS INSTITUCIONALES**

En general, la SSPCCH se encuentra en condiciones para avanzar en la implantación de la reforma penal, pero *requiere de un plan sistemático* para un nuevo diseño institucional de las policías preventivas.

Los cambios que ha impulsado en el actual gobierno son importantes para concretar la reforma, sin embargo es necesario *detonar otros* como parte de la integración de mandos y el cambio de atribuciones en los juicios orales. Para tal efecto, deberá promover las reformas constitucionales locales pertinentes para el fundamento legal de su autorreforma.

La cantidad y calidad del trabajo policial debe ser evaluado permanentemente mediante una supervisión. Deberán existir registros homologados de los delitos que puedan ser intercambiables con la policía especializada y ministerial.

Es altamente recomendable que exista un mecanismo de control externo del desempeño policial. La creación del Obser-



vatorio Ciudadano de Seguridad –compromiso establecido en el ANSP– es impostergable y que el CEDH tenga una participación más activa en la evaluación del uso del Consejo de Honor de la Secretaría de Seguridad.

Las reformas deberán implantarse gradualmente y en sincronía con las detonadas en las otras instituciones de la cadena penal y para eso es imprescindible que la Comisión Interinstitucional de la reforma penal del estado de Chiapas establezca una ruta crítica general para las policías, los ministerios públicos y los jueces.

La Secretaría de Seguridad Pública debe mejorar su imagen entre los chiapanecos mediante la aceptación de la evaluación civil organizada de sus políticas y funcionamiento.

Los cambios legales, organizacionales y funcionales de las policías preventivas deben ajustarse a los procesos de homologación institucional y la reforma en marcha de las otras instituciones del poder judicial que forman parte de la cadena penal en el Estado.

En particular, es importante sincronizar las iniciativas de reforma policial al ritmo de la reforma que se imponga en los ministerios públicos, juzgados y tribunales y mejorar la cooperación o corresponsabilidad con las agencias policiales del gobierno federal.

La nueva fase para la reforma policial orientada a su adecuación para el nuevo proceso penal requiere de una agenda de largo plazo transexenal que garantice la implantación de los cambios dentro del tiempo perentorio asignado. Esta agenda implica pensar en una vinculación entre el proceso de integración de mandos y los cambios organizacionales para contribuir a los juicios orales.

Este es el horizonte de cambios que debería experimentar la policía preventiva chiapaneca para adecuarse a las necesidades de los juicios orales. Por supuesto, *el proceso debe sujetarse a controles que reduzcan los riesgos de distorsión de las nuevas funciones*, y para tal efecto es necesario maximizar las figuras institucionales existentes de contraloría social del desempeño policial.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alvarado, Arturo y otros 2008 *La reforma de la Justicia en México* (México: COLMEX).
- Comisión de Seguridad Pública LX Legislatura 2008 Memoria del Simposium Internacional, México.
- Dammert, Lucía y otros 2009 *Crímen e Inseguridad. Políticas, temas y problemas en las Américas* (Chile: FLACSO).
- Dammert, Lucía y Bailey, John 2005 *Seguridad y reforma policial en las Américas, Experiencias y desafíos* (México: FLACSO-S. XXI).

- De Garay María Eugenia y otros 2010 Justiciabarómetro, UG, México. Domínguez Vial, Andrés (2006). La policía de investigación criminal (México: PGJECH).
- Fabian Sain, Marcelo 2010 *Reforma Policial en América Latina* (Buenos Aires: Prometeo).
- González Plascencia, Luis 2006 *Política criminal y sociología del control penal* (México: INACIPE).
- López Portillo y Guadalupe Barrera 2008 *Transparencia: ruta para eficacia y legitimidad de la función policial* (México: IFAI).  
2006 “Rendición de cuentas de la policía” (México: INSYDE).
- Monjardet, Dominique 2010 *Lo que hace la policía* (Buenos Aires: Prometeo).
- Ontiveros Alonso, Miguel 2009 “Policía de Investigación y Derechos Humanos” en *Revista Defensor* (México: CDHDF).
- Sierra Ospina, Graicy 2008 *El sistema acusatorio y la prueba* (Colombia: Universidad de Medellín).
- Treviño López, Ernesto y Juan Salgado 2006 *Acciones y retos en materia de seguridad pública. Hacia la rendición de cuentas* (México: FUNDAR).

Jorge L. Méndez\*

## DÉFICIT EN INVESTIGACIÓN Y ESCLARECIMIENTO DE DELITOS COMUNES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (ARGENTINA)

CAUSALIDAD INSTITUCIONAL  
Y SENSACIÓN DE INSEGURIDAD

EL BAJO NIVEL DE DENUNCIAS efectuadas por delitos comunes como robo, hurto y agresiones obedecería al *bajo nivel de confianza* ciudadana en las instituciones de la seguridad.

Este bajo nivel de confianza encuentra su causa, entre otras cosas, en el *bajo porcentaje de esclarecimiento de delitos comunes* por las instituciones de seguridad. De acuerdo a nuestra hipótesis, la *baja performance en tareas de investigación y esclarecimiento* delictivos tendría causas institucionales, es decir se trataría de una consecuencia no intencional o no querida de un modo de organizar *la gestión de la seguridad*, en la que la división entre policía administrativa y policía judicial aparece como relevante.

La creación de la Policía Judicial obedeció a la necesidad de resguardar las garantías ciudadanas frente a la arbitrariedad de las fuerzas de seguridad que caracterizaron a las diferentes dictaduras de las décadas del sesenta y setenta. A partir de allí, las *tareas de investigación* serán una responsabilidad compartida entre policía judicial y policía administrativa, lo que ha producido una “zona gris” de convergencias y divergencias entre ambas instituciones y lo que la teoría de los juegos denomina un “juego de suma negativa” (todos

\* Universidad Nacional de Villa María (Córdoba, Argentina).

pierden) que se refleja en un bajo porcentaje de esclarecimiento de delitos comunes.

Esto orienta nuestra atención al *modo en el que se organiza la investigación* en la provincia de Córdoba para buscar allí algunas explicaciones. Este es el núcleo de nuestra hipótesis y representa una invitación a proponer modificaciones para eliminar las trabas institucionales sin perder calidad democrática.

En efecto, si entendemos que las funciones policiales son de prevención, investigación y represión del delito, entendemos que un proceso de democratización afecta necesariamente la identidad institucional de la fuerza y es en este sentido que un giro político-institucional que privilegie claramente la *función preventiva e investigativa* de la policía, desalentando su faz *represiva*<sup>1</sup> representa una vía abierta hacia la reconfiguración y restablecimiento del vínculo entre la sociedad y la policía<sup>2</sup>. En consecuencia, el aumento de la capacidad investigativa incentivaría las tareas de esclarecimiento de delitos comunes. Así, la mayor cantidad de delitos resueltos generaría una disminución de la sensación de inseguridad, una mejora de la imagen de la institución ante la comunidad y una reorientación de las preocupaciones institucionales hacia la formación y capacitación científica de sus integrantes.

### ¿“TOLERANCIA CERO” O DEMOCRATIZACIÓN?

De acuerdo a los datos del Ministerio de Justicia de la Nación, existe un alarmante índice de delitos comunes no denunciados o “cifra negra”, lo que la opinión de algunos especialistas vinculan *causalmente* con el aumento de la *sensación de inseguridad ciudadana* a nivel nacional. Si partimos de la premisa según la cual *el bajo nivel de denuncias* efectuadas por delitos comunes como robo, hurto, agresiones, etc. encuentra su *causa principal*, aunque no única, en el Bajo Nivel de Con-

---

1 Los numerosos estudios sobre la *transición democrática y cambio político* producidos por la ciencia política latinoamericana en los últimos veinte años servirán como marco general de referencia de nuestro trabajo. En este sentido, estos estudios han mostrado acabadamente a partir del trabajo comparativo de diferentes tipos y regímenes de transición, que en aquellos países en los que tanto las Fuerzas Armadas como las policías se vieron directamente implicadas en “la guerra sucia” o represión ilegal, su eventual aceptación o incorporación al proceso de democratización lejos de verse facilitada ha sufrido bloqueos y hasta una parálisis que, como en el caso de las Fuerzas Armadas argentinas, sus funciones en la democracia no han sido aún delimitadas con precisión (ver p. 61 de *Transiciones desde un gobierno autoritario*, de Guillermo O Donnell y Philippe C. Schmitter).

2 Esta idea se inspira en los trabajos de Donatella De la Porta sobre la transformación de las policías italiana y alemana en los procesos de transición europeos de los regímenes autoritarios a los democráticos posteriores a 1945.

fianza ciudadana en las instituciones de seguridad, podemos avanzar en nuestro argumento.

En efecto, el bajo nivel de confianza ciudadana encontraría su razón *no necesaria o solamente* en una opinión pública que relaciona siempre fuerzas de seguridad con corrupción, como podría ser el caso en otras ciudades o metrópolis latinoamericanas. En el caso de la provincia de Córdoba, entendemos que el bajo nivel de confianza obedece sobre todo al hecho de que la población percibe, directa e indirectamente, una probabilidad *baja o casi nula de que las instituciones de seguridad puedan esclarecer* personas, como el homicidio.

Ahora bien, vayamos con más cuidado. Estas premisas sustentan, a nuestro entender, la conocida *doctrina de Tolerancia Cero*, según la cual el micro-delito constituye una de las principales causas de la sensación de inseguridad. De allí deducen la necesidad no de reforzar la capacidad de investigar y esclarecer delitos por parte de las instituciones de seguridad *después del hecho (ex post)*, sino la necesidad de combatir el delito *antes que se cometa (ex ante)* mediante una nueva concepción de la prevención, que consiste en una especie de “guerra preventiva” sin que medien hechos concretos, sino más bien sospechas fundadas en la subjetividad de las fuerzas de seguridad, reforzadas por prejuicios sociales compartidos. De allí a la criminalización de la pobreza no hay una gran distancia.

Es sabido que esta “doctrina” es claramente violatoria no solamente de preceptos jurídicos del estado de derecho, sino también de los derechos humanos, al establecer como principio la posibilidad de que alguien sea acusado preventivamente por delitos que podría eventualmente cometer. En consecuencia, tal vez se trate de poner ciertas cosas en orden para evitar tanto el exceso policial como el “garantismo” exacerbado, en un contexto latinoamericano signado aún por el pasado autoritario y el intento sostenido de adecuar nuestras instituciones a una deseada profundización y consolidación democrática.

En consecuencia, a diferencia de la doctrina de Tolerancia Cero, nuestra hipótesis apuntaría en otra dirección: si bien entendemos que existe una relación entre la baja performance de las instituciones de seguridad en lo que hace a su capacidad de resolver y esclarecer delitos comunes y la creciente sensación de inseguridad, de allí no deducimos la necesidad de una “*guerra preventiva*” *antidemocrática*, sino la necesidad de asociar las instituciones de seguridad con la eficacia investigativa y la legalidad generando seguridad ciudadana democrática, *desvinculando tajantemente las tareas represivas de las preventivas*.

En efecto, nuestra hipótesis sostiene que el bajo nivel de esclarecimiento del delito común urbano, en tanto fenómeno multicausal, obedece a *causas de tipo institucional*, o en otros términos a

una deficiente organización de la investigación del delito en nuestra provincia.

Expliquemos en qué consiste esta *causalidad institucional*: en la provincia de Córdoba, la acertada decisión de crear una *Policía Judicial* dependiente del Poder Judicial de la provincia en el año 2003 (Ley 8.765) como organismo diferenciado de la Policía de la provincia, obedecía a la necesidad de garantizar legal y judicialmente los derechos de los ciudadanos, violados sistemáticamente por los gobiernos autoritarios de turno, cuya culminación fue la dictadura instaurada en el año 1976. De este modo, la Policía Judicial tendría a su cargo la *investigación del delito y su esclarecimiento*, bajo tutela judicial, garantizando así el estricto acatamiento de la legalidad democrática. Como consecuencia, las funciones de la policía de la provincia se concentrarían en tareas tanto preventivas como represivas, dejando a la investigación del delito en un plano secundario o marginal.

### **LAS CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES INTENCIONALES Y NO INTENCIONALES**

Este *nuevo esquema organizacional* de las policías provinciales tendrá como *efectos no intencionales* las siguientes consecuencias:

1. Escasa cooperación entre Policía de la Provincia y Policía Judicial, sumado a niveles de desconfianza inter-institucional.
2. Insuficiente dotación de personal, equipamiento y capacitación de la Policía Judicial para cumplir con eficacia su tarea de investigación y esclarecimiento de los delitos.
3. El personal dependiente del Poder Judicial exhibe un escrupuloso seguimiento formal tanto de procedimientos como de expedientes, pero ostenta, comparativamente con la policía administrativa, con un déficit de aptitud al momento de intervenir en investigaciones concretas.
4. Recursos humanos capacitados, equipamiento e infraestructura de la Policía administrativa subutilizados u ociosos, que no se destinan a tareas específicas de investigación.
5. Elevado nivel de temor, por parte de los funcionarios policiales hacia las posibles consecuencias judiciales de su accionar. Este aspecto, que no está mal en sí mismo, pasado cierto límite excede la garantía judicial de la legalidad del accionar de la policía y termina siendo un incentivo negativo que desalienta toda investigación policial.

El resultado del nuevo esquema institucional sería el de un juego de suma negativa, en el que todos perdemos (*la Tragedia de los Comunes*): Las policías por su pérdida de prestigio y la desconfianza ciudadana y los ciudadanos por sufrir la inseguridad cotidiana en las grandes ciudades.

Desde el punto de vista legal, resulta curioso incluso que en la Ley Provincial de Seguridad Pública (N° 9.235, año 2005), la Policía Judicial no esté incorporada en lo que la ley denomina *Sistema Provincial de Seguridad Pública* como INTEGRANTE del mismo, junto a la Policía Provincial y al Servicio Penitenciario. Tampoco aparece como *auxiliar* del sistema provincial, como son la Juntas de Participación Ciudadana, Defensa Civil, Bomberos, etc. Señalo esto como una curiosidad que resulta indicativa de una realidad institucional deficiente y que debería adecuarse.

**INSEGURIDAD Y EROSIÓN DE LA INSTITUCIONES  
DEMOCRÁTICAS: PROPUESTA DE TRANSICIÓN DEL MODELO  
MILITAR-REPRESIVO AL MODELO PREVENTIVO-INVESTIGATIVO**

En este sentido, entendemos que la concepción de Seguridad Ciudadana democrática exige tanto una política centrada en una ciudadanía activa, así como en la consideración respecto a las causas estructurales del delito, tales como pobreza, bajo nivel de instrucción, falta de oportunidades, crisis sistémicas periódicas, promoción de una cultura competitiva y no cooperativa, ostentación social de la riqueza, medios de comunicación promotores del consumismo y de las salidas fáciles, etc. Pero también debemos considerar otros aspectos institucionales que lejos de alentar la cooperación social producen no intencionalmente la percepción generalizada de que las conductas antisociales no tienen consecuencias, instaurando una sensación de impunidad y promoviendo la no cooperación social. Esta sensación es la que explica que en la actualidad la cuestión de la inseguridad sea parte de la agenda política de todos los candidatos en todos los niveles –municipal, provincial y nacional– en procura de responder una demanda ciudadana reiteradamente insatisfecha, que llevada a ciertos niveles termina por erosionar la credibilidad de la institucionalidad democrática y su eficacia.

Además, la reformulación de las funciones policiales en términos democráticos, que la alejan del modelo autoritario y represivo de otras épocas, es un bien ganado por toda la sociedad. En consecuencia, urge redefinir ciertas funciones, entre las cuales *destacamos las de investigación y esclarecimiento de delitos como mecanismo elemental de promoción de la cooperación social y desaliento de conductas no cooperativas*. En este sentido, entendemos que una policía científica

con altos niveles de capacitación y orientada a la prevención, investigación y al desbaratamiento del delito sería el producto de una nueva cultura institucional en la que la ciudadanía sea el eje y la fuerza como eje del accionar policial sea desplazado por la pericia y la capacidad de sus miembros.

Relacionado con este último tema, la Policía de la provincia de Córdoba exige en la actualidad, para la promoción de sus más altas jerarquías, tener título universitario en Seguridad, con lo que se ha dado un paso trascendente en este sentido, ya que la capacitación queda en manos de una universidad nacional que, por su autonomía, *autonomiza la formación académica de los cuadros policiales al separarla de la institución policial*. Si bien resulta incipiente e insuficiente aún, esta modalidad promueve la formación de docentes e investigadores en una materia hasta ahora ajena a los intereses del sistema académico y científico argentino, entendemos que esta modalidad resulta fundamental para lograr un cambio democrático en las instituciones de seguridad de todo el continente.

### **RECOMENDACIONES**

Finalmente, y respecto a la cuestión formulada por la hipótesis, observamos lo siguiente: primero, vemos la necesidad de incluir a la Policía Judicial en el Sistema Provincial de Seguridad Pública. Constatamos que mientras que la Policía Judicial es parte integrante del Poder Judicial y que por consiguiente tiene acceso a la carrera judicial, la policía provincial depende del Poder Ejecutivo y tiene acceso a la carrera policial, lo cual tiene implicancias relevantes.

En efecto, esto nos conduce a la necesidad de, por ejemplo, redefinir los límites entre el derecho a la sindicalización de la Policía Judicial y el alcance de sus responsabilidades funcionales, prohibido por la Ley Provincial 8.765 del año 2003 (Art. 12 Inc. "c"), pero que en los hechos ha sido contestada a través de protestas y medidas gremiales concretas. Aquí notamos una asimetría importante: mientras la Policía provincial no tiene derecho de agremiación para la defensa de sus intereses, la Policía Judicial hace valer de hecho sus demandas a través del gremio de judiciales, llegando incluso a tomar medidas de fuerza de amplia repercusión social en años recientes.

Esta cuestión nos conduce necesariamente a plantear la conveniencia o inconveniencia de alentar la formación de un gremio policial, medida que supone un cambio en la concepción del trabajo policial como "estado o condición policial": "ser" policía no es lo mismo que "trabajar" en la policía. O bien policía provincial y Policía Judicial responden a la condición de "estado policial", con lo que ello implica, o bien ambas deberían tener derecho de agremiación.



Respecto a las funciones de cada una de las policías y de su necesaria coordinación, se impone la necesidad de reformular ciertas reglas para obtener un resultado de suma positiva en la que todos ganemos. Si bien la división de trabajo en materia de investigación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo responde a la preservación de las garantías ciudadanas frente a los procedimientos policiales y en este aspecto resulta a todas luces elogiable, entendemos que lograr un mayor nivel de esclarecimiento de delitos comunes y en consecuencia, lograr una baja en la sensación de inseguridad colectiva *exigiría un reordenamiento del sistema provincial de investigación.*

En consecuencia, sin renunciar al necesario control judicial de los procedimientos policiales que tantas vidas ha costado, resultaría beneficiosa una cooperación entre Policía Judicial y Policía Administrativa en la que las que se reorganicen la división de trabajo en tareas de investigación, dejando por ejemplo la investigación de delitos complejos y contra las personas a la Policía Judicial, quedando el resto a cargo de la policía administrativa<sup>3</sup>, cuestión que merece un estudio detallado y cuidadoso que excede las pretensiones de esta ponencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Dammert, Lucía *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?* (artículo).
- Kaminsky, Gregorio 2005 “Territorios Inseguros, Estigmas Ciudadanos” en *Tiempos Inclementes. Culturas Policiales y Seguridad Ciudadana* (Lanús: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús), pp. 16-64.
- Kessler, Gabriel 2007 “Miedo al Crimen. Representaciones colectivas, comportamientos individuales y acciones públicas”, en *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el cono sur* (Buenos Aires: Paidós).
- O'Donnell, Guillermo 1981 “Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono Sur de América Latina” en *Estado y Política en América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI editores), pp. 199-235.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe 2010 *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Buenos Aires: Prometeo).
- Sain, Marcelo 2008 “Que significa estar protegido. Anatomía de la Seguridad Pública”, en *El Leviatán Azul* (Buenos Aires: Siglo XXI editores), pp. 29-63.

---

3 Durante la segunda semana de noviembre de este año se sancionó en la provincia de Buenos Aires la creación de una *Policía Judicial de Investigación* que apunta en el sentido que pretendemos indicar en nuestra ponencia.

- Laub, Claudia 2000 *Políticas de seguridad y democracia*, en *Conversaciones públicas para ciudades + seguras* (Santiago de Chile: Sur).
- Hollis, Martin 1997 “Juegos con Agentes Racionales” en *Filosofía de las ciencias sociales* (Barcelona: Ariel), pp. 128-155.
- Olson, Mancur 1985 “La Lógica de la Acción Colectiva” en *Auge y decadencia de las naciones* (Barcelona: Ariel), pp. 32-55.
- Pasquino, Gianfranco 2002 “Participación Política, Grupos y Movimientos” en *Manual de Ciencia Política* de S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, A. Panebianco y G. Pasquino (Madrid: Alianza).

**II.**

**LAS SALIDAS DEL  
LABERINTO SECURITARIO**



Pablo Emilio Angarita Cañas\*

## SEGURIDAD COMUNITARIA

### DOS MIRADAS, AGENDAS Y METODOLOGÍAS\*\*

LA INSEGURIDAD ES UNO DE LOS PROBLEMAS más acuciantes que se vive no sólo en países como Colombia y el resto de América Latina, sino en la mayoría de sociedades del mundo actual. Diversas estadísticas dan cuenta del incremento que han tenido hechos de violencia, agresiones a la vida y la integridad personal en las últimas décadas, pero con particular énfasis con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos. Desde finales del siglo XX, los gobiernos nacionales y las agencias multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID, entre otros), han invertido ingentes

\* Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo. Profesor titular e investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Coordinador del Grupo interdisciplinario de investigación sobre Conflictos y Violencias, INER – U. de A. Fundador y actual investigador del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. Coordinador del área de Derechos Humanos de la Cátedra UNESCO-Universidad de Antioquia. Del 15 de noviembre de 2012 a julio de 2013: E-mail: pabloangarita@gmail.com.

\*\* Este texto es un primer avance de la investigación en curso titulada “Metodologías para la construcción de agendas de seguridad comunitaria en Medellín”, financiada con recursos del Comité para el Desarrollo de la Investigación, CODI - U. de A. y realizada por un equipo vinculado al Observatorio de Seguridad Humana de Medellín – INER, U. de A., en convenio con la Corporación Universitaria Remington.

recursos financieros y equipos de trabajo humano para implementar diversas estrategias dirigidas a enfrentar la violencia y la inseguridad en nuestros países, pero sus resultados develan exiguos logros y, peor aún, las cifras develan un agravamiento de la situación.

El deterioro de la inseguridad obedece a diversos factores sobre los cuales existen múltiples investigaciones y abundante literatura, elaborada desde diversos enfoques. Independientemente de la pluralidad de miradas, de diagnósticos y conclusiones sobre el problema, lo indiscutiblemente cierto y objetivamente verificable es que, vista en un período de varios lustros, la tendencia predominante es la persistente inseguridad y percepción de intranquilidad por parte de la mayoría de las poblaciones de los diversos países, lo cual hace cada vez más necesario y urgente evaluar tanto los enfoques desde los cuales han desarrollado estas políticas, sus estrategias, así como las metodologías implementadas. Aunque, al revisar los planes de seguridad de la mayoría de países latinoamericanos, todo indica que sus políticas constituyen “más de lo mismo”, pues se continúa por el mismo sendero, invirtiendo cada vez más recursos en incrementar el pie de fuerza, reforzar los aparatos bélicos y en adquisición de sofisticados dispositivos electrónicos y novedosas tecnologías de vigilancia.

El presente artículo está centrado en una revisión crítica de las estrategias y metodologías aplicadas en Colombia para enfrentar la inseguridad, contrastándolas con los intentos de desbrozar nuevos caminos y prácticas, tendientes a lograr seguridad, especialmente para aquellos sectores de la población más afectados. El texto presenta una reflexión sobre los enfoques desde los cuales se han diseñado y ejecutado las políticas de seguridad en la mayoría de los países de América Latina, particularmente en Colombia y en ciudades como Medellín.

Este trabajo focaliza su atención en la crítica a las estrategias y las metodologías tradicionales de seguridad, cuyo punto de partida son enfoques Estado-céntricos que enfatizan la represión para resolver los complejos problemas de violencia e inseguridad. Allende la crítica a estos modelos vigentes en las políticas públicas actuales, el artículo emplea la metodología de análisis comparativo, mediante la exposición de aspectos sustanciales de las nuevas metodologías que se vienen aplicando en experiencias urbanas a escala barrial en la ciudad de Medellín<sup>1</sup>, en donde se adelantan procedimientos y técnicas

---

1 Nos referimos en particular al proyecto “Estrategias ciudadanas para mejorar la Seguridad Comunitaria: Trabajando con Poblaciones vulnerables para enfrentar la violencia urbana en Medellín”, que viene siendo ejecutado por el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín –OSHM– con la financiación del IDRC de Canadá; iniciado en el 2011 y finalizado el 2013.

propios de la Seguridad Humana Desde Abajo, referidas al entorno de colectivos sociales ubicados en comunidades territoriales, sometidas a agudas situaciones de violencia, de precariedades socioeconómicas y de exclusión social.

Con el propósito de contribuir a una comprensión de las potencialidades y limitaciones de estas metodologías, a manera de ilustración, hacemos referencia a algunos de los principales instrumentos y técnicas aplicadas por el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, en experiencias que, aunque embrionarias, permiten vislumbrar los aciertos y las dificultades que enfrentan iniciativas de este tipo, que podrían ser replicables en otros lugares del país y del continente. Las reflexiones expuestas tienen como base empírica un proyecto de investigación aún en marcha, cuyos primeros resultados venimos interpretando con apoyo en fuentes teóricas ofrecidas por epistemologías críticas y desarrolladas en América Latina y en otras latitudes, como es el caso de las propuestas promovidas por el profesor Boaventura de Sousa Santos en sus diversos trabajos en los que expone la “Epistemología desde el Sur” y la “Ecología de Saberes” (2006, 2010).

## **AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA: VIOLENCIA E INSEGURIDAD**

Durante el siglo XX el subcontinente latinoamericano experimentó políticas macroeconómicas bajo el tutelaje de los Estados Unidos de América, como tendencia dominante aunque con variadas intensidades y adaptaciones a las peculiaridades de cada país. En los años sesenta del siglo XX, después del triunfo de la revolución cubana, los modelos de desarrollo aplicados estuvieron signados por la confrontación este-oeste, heredera de la guerra fría, cuya principal política estuvo orientada al diseño de estrategias que buscaban prevenir el desencadenamiento de procesos revolucionarios en otros países de la región, como materialización de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), diseñada desde el Pentágono<sup>2</sup>.

Según lo registran varios autores (Leal, 2006; Velásquez, 2009), la DSN se refiere al “conjunto de principios político-militares vinculados con la seguridad estratégica de Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría, formulados en la década de los sesenta por los ideólogos mi-

---

2 La Doctrina de la Seguridad Nacional se basaba en la defensa del mundo occidental frente a una potencial agresión “comunista”, proveniente desde los países de la órbita soviética. Esta doctrina conllevó el diseño de planes estratégicos en los distintos Estados latinoamericanos, así como la preparación militar de los ejércitos del continente bajo la orientación de las políticas del Pentágono llegando a ubicar dentro de cada país a los sectores políticos de oposición y a los movimientos sociales como el resultado de la infiltración comunista y por tanto como enemigos internos. La DSN es ampliamente descrita en la obra de Yergin (1990).

litares estadounidenses con el propósito de contrarrestar la amenaza comunista en los países del Tercer Mundo” (Velásquez, 2009:35). La DSN fue, esencialmente, una doctrina militar, dentro de determinado sistema de interpretación que pretendió aplicar principios militares a todos los sectores de la sociedad. Pese a la imposibilidad intrínseca de proporcionar un modelo para la economía, la cultura o la organización del Estado, pretendió extender su ideología militar a todos los sectores de la vida social.

La DSN tuvo importantes cambios, siendo reformulada después de la derrota militar de Estados Unidos en Vietnam. En los años ochenta fueron famosas las estrategias norteamericanas consignadas en los documentos Santafé I y Santafé II<sup>3</sup>, que diseñaron estrategias para la defensa de la “ideología americana” y trazaron pautas para enfrentar, a nombre de la defensa de la soberanía nacional, un supuesto enemigo externo e interno representado principalmente por las ideas marxistas y anticapitalistas. Algunas de las estrategias conllevaban: Promover reformas económicas neoliberales que facilitarían la inversión norteamericana y europea en los países latinoamericanos, además de debilitar a las economías, a las élites y a las empresas locales. Política conocida como Consenso de Washington. Otros de los puntos relevantes fueron: Instalación de gobiernos próximos a los Estados Unidos con poca capacidad de gestión y dependientes de asesores enviados por éstos. Debilitar la posición de intelectuales izquierdistas o críticos a los Estados Unidos y dar tribuna a políticos y pensadores favorables a sus políticas, con posturas conocidas como “populismo de derecha”. Usar la lucha contra el narcotráfico para fortalecer la presencia militar norteamericana y financiar a grupos paramilitares. Minar las bases de la cultura tradicional y a los movimientos populares de izquierda<sup>4</sup>.

---

3 Documentos de la CIA elaborados en la ciudad de Santafé (en el Estado de Nuevo México) entre los años 1980 y 1986. Fueron inspirados por el temor a la propagación izquierdista en la región y han servido como base operativa del fortalecimiento de la política de dominación norteamericana en América Latina a partir de estos años.

4 En el Documento Santafé II se decía: “no todas las propuestas del documento Santafé I fueron aplicadas adecuadamente, ni todos los problemas pudieron resolverse en sólo ocho años, por lo que el documento Santafé II además de seguir el sello innovador de su predecesor, también es un producto de la necesidad. EEUU y el sistema interamericano se enfrentan a enormes problemas en América Latina. La crisis de Centroamérica continúa sin resolverse y turbulentas corrientes que se encuentran en acción en América del Sur están siendo pasadas por alto a riesgo nuestro. La deuda, el terrorismo, las drogas, los Estados depredadores, las enormes migraciones, las insurgencias comunistas y la corrupción, son sólo parte de este escenario. El documento Santafé II es una estrategia para atacar estos problemas y promover la democracia, la libertad y la oportunidad económica para toda la re-



En los años noventa la DSN fue perdiendo su uso, principalmente por la confluencia simultánea de la caída del bloque soviético y la globalización económica neoliberal. Durante 1999, a partir de las experiencias de la guerra contra Kosovo, y excusándose en los peligros de la expansión del poderío del narcotráfico, las agencias de noticias registraron que algunos dirigentes políticos (el Presidente Menem de Argentina, por ejemplo) trataron de resucitar la vieja DSN, bajo la propuesta de creación de una fuerza multinacional de la OEA para enfrentar en América Latina, las amenazas del terrorismo y de organizaciones criminales internacionales como el narcotráfico. Aunque dicha iniciativa no tuvo mucha acogida en aquel momento, es una carta latente que destacados voceros estadounidenses, e incluso latinoamericanos, han sufrido de diversas maneras<sup>5</sup>.

La DSN partía del supuesto de la existencia de un enemigo externo, real o potencial, al cual había que destruir y cuya tarea correspondía a las Fuerzas Armadas, mientras que el combate a los enemigos del orden interno era tarea que debían asumir las fuerzas policiales, las que actuaban conjuntamente, bajo el propósito común de defensa del Estado. Esa fue la visión política predominante durante la segunda mitad del siglo XX, que llevó a una acelerada militarización de las policías latinoamericanas (Bustos, 1990:12-13). Frente a estas concepciones, hoy en día, existen fallidos intentos por desprenderse de la mentalidad y las prácticas militaristas, como ocurre con la Policía colombiana, que por mandato constitucional es considerada “[...] cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación [...]” (CPC, 2008: art. 218). No obstante, la Policía, en lugar de desligarse del enfoque y las prácticas militaristas, los ha acentuado

---

gión en una forma pro-activa en lugar de reactiva. El documento de la Declaración de Santafé II centra particularmente su atención en la economía, con el argumento de que la democracia necesita un grado de racionalidad política en la esfera económica. Los sistemas socialistas dirigidos de forma centralizada no producen ni igualdad ni riqueza. No basta con proponer planes para que las naciones deudoras paguen el interés de sus deudas; se tienen que trazar estrategias que les permitan salir del ciclo de endeudamiento y generar ahorros y crecimiento reales” (Bouchev et al, 1988).

5 La compleja situación colombiana, con alta presencia de grupos insurgentes y narco-paramilitares, es presentada por algunos gobernantes como ejemplo de la necesidad de una intervención militar directa de carácter multinacional para luchar contra el narcotráfico y/o “pacificar” el país. De este modo se encubre una responsabilidad directa y exclusiva de los Estados Unidos. En su momento, el Presidente Gutiérrez del Ecuador (15 de enero 2003 al 20 de abril 2005), propuso la creación de “una fuerza multinacional” para el evento en que el conflicto colombiano no encontrara una rápida solución interna.

debido a la necesidad de las clases dominantes de mantener el orden y enfrentar las múltiples guerras en que se ha debatido históricamente el Estado colombiano.

Sobre la DSN existe abundante literatura que da buena cuenta de reflexiones y críticas al concepto y aplicación práctica<sup>6</sup>. En lo que atañe a las realidades políticas, a finales de los noventa, en los últimos años se ha reeditado, después de la primera guerra contra Irak en 1991 y con mayor fuerza en el post 11 de septiembre, bajo la forma de la seguridad multinacional o global. Esta última, en boga, en años recientes en Europa y cada vez con mayor presencia en Latinoamérica.

El evidente desprestigio en que cayó la DSN obligó a ocultar su nombre aunque se haya continuado aplicando en su esencia. En los últimos años se ha dado un lento proceso de transmutación de esta política, una de cuyas expresiones más notorias es la seguridad ciudadana que se ha convertido en una de las respuestas de los Estados al inusitado crecimiento de la delincuencia callejera, los atentados a la propiedad, a la vida y libertad de las personas, y a la proliferación de diversas manifestaciones de protesta social, que las autoridades frecuentemente valoran como atentatorias del “orden público”.

A partir de las contradicciones sociales internas creadas por la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal, al interior de los Estado-nación, fue preciso desplegar un paquete de medidas de tipo político, cultural y legal, que excusaran la represión a las diversas expresiones de descontento o rechazo a tales medidas. Con esa finalidad se construyeron nuevos “demonios” que en tanto “encarnación del mal”, facilitase la aceptación social y moral de la represión estatal y, al mismo tiempo, deslegitimase toda expresión de insubordinación de las clases subalternas o los intentos de construir nuevas hegemonías.

Según el poder imperial y las élites dominantes, en América Latina, los nuevos “demonios” sociales que constituyen los factores generadores de la inseguridad y el desorden público están representados por: narcotráfico, terrorismo e inseguridad ciudadana. A partir de estos nuevos demonios sociales se legitima, en el campo penal, la extensión del delito de terrorismo a las protestas sociales, o se asocia a las luchas insurgentes libradas en varios lugares del mundo con alguno de estos demonios, en el caso colombiano, con el narcotráfico. Creado el demonio, se procede a señalar y enmarcar diversas conductas en ese campo, para justificar la represión sobre ellos y se llama a

---

6 Al respecto, cabe resaltar el interesante análisis comparado entre Chile y Colombia acerca de la aplicación de la DSN, realizada por el profesor Velásquez (2009).

todos los ciudadanos a cerrar filas en la defensa de la seguridad del Estado, trastocando el sentido y finalidad de la seguridad, como derecho de las personas. En el supuesto combate a los terroristas y en aras de garantizar la seguridad ciudadana, se crean todo tipo de organizaciones privadas legales e ilegales, saltándose, en la práctica, las normas que el mismo Estado aprueba y divulga, como sucede con las de derechos humanos y el DIH (Derecho Internacional Humanitario).

Una de las causas por las cuales las medidas adoptadas para enfrentar la inseguridad no han dado los resultados esperados, en buena medida responde a la falta de tratar los múltiples factores que la origina. Es cierto que cada uno de los países tiene sus peculiaridades respecto a la cantidad y modalidad de las acciones delictivas, atendiendo a las singularidades histórico-culturales u ocasionadas por medidas políticas específicas de carácter coyuntural o desastres naturales; no obstante, esta situación comporta algunas características similares.

El neoliberalismo imperante en la mayoría de países latinoamericanos, ha facilitado la mayor concentración de riqueza en pocas manos en detrimento de la inmensa mayoría de la población pobre y excluida. Gracias a la libertad del mercado y la competencia internacional bajo controles desiguales, en los países del Sur se han aplicado procesos de desindustrialización que generan altos niveles de desempleo estructural, y quienes conservan sus puestos de trabajo lo hacen en condiciones precarias. El modelo económico dominante conlleva una política que desestimula la producción agropecuaria, enfrentándola a una desequilibrada competencia frente a los productos provenientes del Norte, en una maquiavélica política de doble estándar<sup>7</sup>. Estas políticas macroeconómicas han traído funestas consecuencias para las condiciones de vida de la población, la cual debido a sus múltiples carencias, en su lucha por la subsistencia, reacciona de diversas maneras, entre ellas con atentados contra la propiedad privada, incluyendo el uso de la violencia social y política y otras conductas que las legislaciones penales tipifican como delitos.

Los altos niveles de inseguridad en América Latina han llevado a afectar la gobernabilidad, motivando la convocatoria de orga-

---

7 Diversos analistas del tema coinciden en señalar que el modelo neoliberal, en la práctica exige a los países del Sur abrir las fronteras económicas y eliminar todo tipo de subsidios estatales a sus sectores productivos, mientras que en los países del Norte se siguen manteniendo las barreras arancelarias frente a los productos provenientes del Sur; además de subsidiar importantes renglones de su economía. Es a lo que certeramente se refiere el profesor Santos como “La hipocresía del doble estándar (ciertos criterios válidos para los países del Norte global y otros criterios válidos para los países del Sur)” (2008).

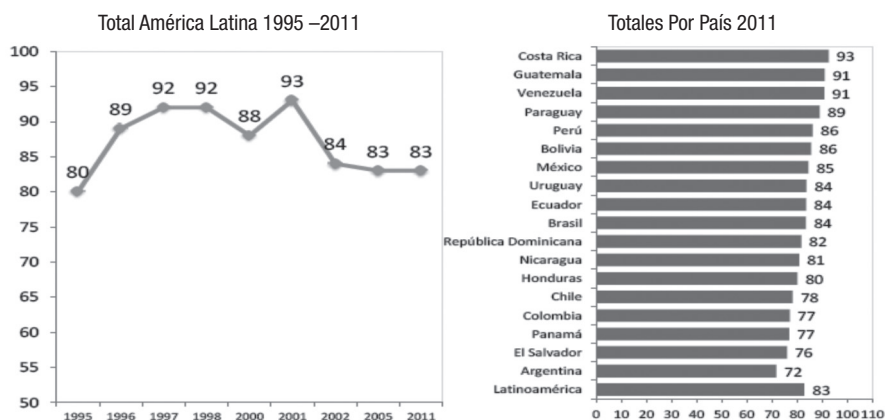
nismos intergubernamentales con el propósito de darle una salida a este problema, considerado un riesgo común para la estabilidad institucional y el funcionamiento de la democracia en los países del continente, tal y como fue registrado en la “Primera reunión de ministros en materia de Seguridad Pública de Las Américas” celebrada en la ciudad de México, el 7 y 8 de octubre de 2008 (Informe México, 2008)<sup>8</sup>. Pese a las declaraciones y a los intentos de frenar el clima de inseguridad, la situación no parece resolverse, al contrario, sin contar los países centroamericanos, otros como Colombia, Argentina, México y Venezuela, muestran signos de empeoramiento.

La seguridad en América Latina no ha mejorado, pese al notorio incremento de recursos financieros destinados a enfrentarla e invertidos en personal y en modernas tecnologías, con diseño de múltiples estrategias. Los resultados en materia de seguridad siguen mostrando pocos avances y, en no pocos casos, un verdadero retroceso, examinando las cifras en términos relativos, de relación costo-beneficio. Además, el conjunto de las políticas no han logrado disminuir la percepción de inseguridad que vive la población en la mayoría de los países latinoamericanos, como lo revela la más reciente medición realizada por el Latinobarómetro, que destaca la cantidad de personas que consideran que la delincuencia ha aumentado en el último año (2011), elevándose al 83% frente al 80% que se tenía en 1995; sin dejar de reconocer que en el año 2001 había sido peor, pues llegó hasta el 93%. El porcentaje de población que siente que la delincuencia aumenta se mantiene en niveles casi consensuales en todas las sociedades analizadas. Esto confirma un clima de opinión donde la seguridad no tiene oportunidad alguna de aflorar. Como apreciarse, en ningún país la percepción de que la delincuencia ha aumentado es inferior al 70% (gráfico 1), siendo uno de los indicadores de mayor consenso y en donde la diferencia entre países es menor (Latinobarómetro, 2012).

---

8 Durante la segunda sesión plenaria de la Primera reunión de ministros en materia de Seguridad Pública de Las Américas, celebrada en la ciudad de México (Octubre 7 y 8 de 2008), el Secretario General de la OEA José Miguel Insulza presentó un informe sobre “la situación de la Seguridad Pública en las Américas con importantes datos que demuestran que la delincuencia, la violencia y la inseguridad constituyen la principal amenaza para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y las posibilidades de desarrollo de nuestra región. Además, dicho documento presenta un análisis sobre los principales retos en materia de seguridad pública, así como de las oportunidades que tienen los gobiernos para enfrentarlos” (Informe México, 2008).

**Gráfico 1**  
La delincuencia ha aumentado



Fuente: Latinobarómetro, 2012.

## **POLÍTICAS DE SEGURIDAD: DIFERENTES DENOMINACIONES Y RESULTADOS PRÁCTICOS**

A lo largo de la historia del siglo XX la seguridad se le denominó de diferentes maneras, según el enfoque desde el cual se trató o del asunto que se deseó enfatizar. Las experiencias nefastas de las dictaduras militares en el sur del continente americano que adelantaron políticas de seguridad, al amparo de la DSN, generaron un impacto negativo con gran desprestigio ante la sociedad, incluso entre sectores políticos tradicionales que no querían que sus propuestas se vieran asociadas a esa doctrina.

En las últimas décadas del siglo pasado adquirió fuerza la denominación de seguridad pública, en buena medida asociada con el concepto de orden público y empleado para diferenciarlo de la seguridad exterior o política de defensa. Aunque la expresión seguridad pública sigue siendo empleada en diversos países como México, no obstante ella cada vez más ha venido siendo sustituida por el término seguridad ciudadana, considerado por algunos más asociado a los valores de los Estados democráticos. Pero, incluso esta denominación rápidamente fue cuestionada, de modo que, por ejemplo, el seminario del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente –ILANUD– alertó sobre el término seguridad ciudadana dados los malos antecedentes en América Latina, en donde empezó a ser usado por las fuerzas armadas y por las policías militarizadas durante los años setenta y ochenta, en los

países que salían de dictaduras militares, como una forma renovada, pero de similar contenido al de la DSN (Carranza, 1997:15-17). Como advierte Ibáñez, tampoco en España la expresión seguridad ciudadana ha sido sinónimo de libertades públicas (Ibáñez, 1991:3 y ss).

Ante el desprestigio de la expresión seguridad ciudadana algunos prefieren hablar de seguridad de los habitantes, como lo hace la Declaración final del Seminario de reflexión científica sobre el delito y la seguridad de los habitantes: “hemos considerado apropiado utilizar el término ‘seguridad de los habitantes’ y no ‘seguridad ciudadana’, por cuanto la palabra ‘habitantes’ no sólo cubre a los ciudadanos sino a todas las personas sin excepción, verbigracia menores de edad, residentes, transeúntes, turistas, inmigrantes indocumentados, extranjeros en general [...] en este sentido, la ley que instituyó el Ombudsman<sup>9</sup> en Costa Rica fue acertada e innovadora en su vocabulario al denominarlo ‘Defensor de los Habitantes de la República’” (Carranza, 1991:15-17). El punto 3 de la mencionada Declaración final concluye que “[...] un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes debe comprender no sólo la tranquilidad de no ser víctimas de hechos delictivos, sino también la de vivir en un estado constitucional de derecho, y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, recreación y todos los ámbitos del bienestar social” (Carranza, 1991:15).

Enfoque diametralmente opuesto a la DSN es el de Seguridad Humana, cuyo origen se remonta al surgimiento de la ONU, actualizado y enriquecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desde mediados de la década del noventa y que en la actualidad se presenta como una alternativa teórica y práctica a las corrientes securitarias que propugnan por soluciones de fuerza frente a los conflictos socio-económicos.

El concepto de Seguridad Humana permite relacionar, de una manera más precisa, las distintas nociones de seguridad, con la idea fuerza de los Derechos Humanos, “La Revolución de los Derechos Humanos ha trasladado el eje a la persona humana. Hoy lo que buscamos es la Seguridad Humana [...], la visión de lo que fue la preocupación por los Derechos Humanos, en su sentido más amplio, es la afirmación más clara, más precisa y más previsoras de lo que es Seguridad Humana” (MacGregor, 1997:222).

---

9 El Defensor del Pueblo (del sueco *Ombudsman*, comisionado o representante), es una autoridad del Estado encargada de garantizar los derechos de los ciudadanos ante abusos que puedan cometer los poderes ejecutivos y, en su caso, legislativo de ese mismo Estado.

## **POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA**

Un instrumento fundamental para enfrentar la inseguridad en el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, según el Ministerio de Defensa Nacional, se plasma en su “nueva Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP–”, la que se reconoce como continuidad de las Políticas de “Seguridad Democrática (2002-2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010) que permitieron los importantes logros en seguridad alcanzados por Colombia durante los últimos dos cuatrienios” (Mindefensa, 2011:5). Este texto, que es rector de toda la política de seguridad para el cuatrienio del gobierno Santos, de manera explícita proclama que todos los esfuerzos gubernamentales están “orientados a fortalecer el Estado Social de Derecho y la legitimidad de las instituciones democráticas, que en el caso del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares -FFMM- y la Policía Nacional se traduce en el ejercicio de sus responsabilidades y competencias”. En ese sentido, es claro que mantiene el enfoque Estado-céntrico en materia de seguridad, en contraste con la mirada antropocéntrica reivindicada desde la seguridad humana.

Centrar la seguridad en la defensa del Estado y sus instituciones es una política que se traduce en estrategias, diseños operativos, asignación de recursos y en el impulso a una cultura que más que fortalecer la formación de ciudadanos demócratas, estimula la desconfianza y la insolidaridad con mentalidades policiales y militaristas que, en el contexto de las violencias y guerras que ha vivido la sociedad colombiana, hacen que cada vez esté más lejos la anhelada transformación cultural en la búsqueda de métodos pacíficos en el tratamiento de los conflictos que conduzcan a una convivencia pacífica y democrática.

El objetivo nacional asignado por el Gobierno a su política de seguridad es “Alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional” (Mindefensa, 2011:31), en el mismo documento se destaca como propósito superior “la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas” (Mindefensa, 2011:31). Con este propósito se reitera el enfoque que privilegia las instituciones, como fin más que como medio, por encima de la realización de los derechos humanos y del fortalecimiento de los colectivos sociales.

En el capítulo 4 “Alineación estratégica de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad”, se exponen seis objetivos

y sus correspondientes estrategias sectoriales (Mindefensa, 2011:32-39), en las que se evidencia la preponderancia que tienen las medidas de seguridad centradas en el Estado y sus instituciones y la total subordinación de los intereses ciudadanos respecto de éstas, como ya lo hemos señalado.

Los ocho años de “mano dura” de la política de seguridad aplicada durante los mandatos del presidente Uribe (2002-2010), en el que se logró contener militarmente a los movimientos insurgentes, particularmente a las FARC, y se facilitó la desmovilización de miles de combatientes del paramilitarismo que operaban principalmente en el campo y vinculados a actividades de narcotráfico, no fueron suficientes para evitar el crecimiento de la inseguridad urbana especialmente en las grandes ciudades, por lo cual, bajo el mandato del presidente Juan Manuel Santos, además de la ya mencionada PISDP, el 24 de junio del 2011 se expidió la Ley 1453, o Ley de Seguridad Ciudadana con la que se pretendía dar respuesta al incremento de la inseguridad en las ciudades.

El Gobierno considera que ahora sí el Estado colombiano está dotado de una “nueva política de seguridad ciudadana”, la cual está conformada por la Ley 1453, la anterior Seguridad Democrática y la Ley anticorrupción (1474 de 2011). Encontramos que esta política incorpora nuevos tipos delictivos, y desde esa perspectiva pretende actualizar la intervención estatal, para enfrentar conductas que vienen perturbando la seguridad ciudadana, sin embargo, los procedimientos establecidos y, especialmente el enfoque desde el cual se formula esta política, revelan que ella está inscrita en las tradicionales “políticas de mano dura” y muy lejos de las “políticas inteligentes de seguridad”; como puede apreciarse al examinar los contenidos y procedimientos consagrados en la ley, y como lo han venido mostrando los resultados de más de un año de su aplicación, en el que como lo hemos advertido en diversas oportunidades<sup>10</sup>, éstos enfoques militaristas se vuelven insuficientes y al igual que el consumo de alucinógenos, son cada vez más demandantes. A pesar de todo el despliegue publicitario frente a lo que prometía ser la nueva política de seguridad, ya se reconoce que ha resultado insuficiente y la prueba de ello es que cursan en el Congreso de la República otros proyectos de ley tendientes a aprobar nuevas medidas para endurecer las penas, ampliar los delitos y realizar nuevas reformas al código penal<sup>11</sup>.

---

10 Véase Angarita C. (2011) y Gómez R. (2012).

11 Véase el proyecto de Ley sobre reforma a la justicia penal militar y la reforma a la justicia.



Las políticas de Seguridad Ciudadana vigentes en Colombia, son nuevas cronológicamente, pero viejas en cuanto corresponden al tradicional modelo de seguridad caracterizado por el predominio de las visiones militaristas y vigilanistas que pretenden resolver problemas de violencia e inseguridad reprimiendo sus efectos, pero sin enfrentar de manera seria sus factores generadores. Es más, estas políticas profundizan limitaciones a derechos fundamentales, particularmente a libertades individuales y colectivas, dotando a la Policía Nacional para acceder a información sobre las personas con detención domiciliaria con el fin de facilitar sus labores de control policial, su novedad no va más allá de la incorporación de nuevos tipos penales<sup>12</sup>, y el incremento de las penas en varios de los delitos ya existentes<sup>13</sup>.

En el marco de esta política securitaria se reforma el código de infancia y adolescencia, incluyendo la ampliación de las funciones de la Policía Nacional para que preste el recurso humano para el traslado de los adolescentes privados de la libertad y ordene el cierre de los establecimientos que violen los principios y lineamientos del Código de la Infancia; asimismo se consagra un abanico de privaciones a la libertad para los menores<sup>14</sup>. Este conjunto de medidas corresponde a la tendencia predominante en América Latina de aumentar las penas y hacerlas más severas, con un discurso propio del “populismo del

---

12 Tráfico de menores de edad con la pena máxima permitida por el Código Penal, de 30 a 60 años; uso de menor de edad para la comisión de delitos, con una pena de 10 a 20 años; disparo sin necesidad, con cárcel de 1 a 5 años; enajenación ilegal de medicamentos; comercialización de autopartes hurtadas y de los papeles de los carros declarados pérdida total; prisión por violación a los derechos sindicales; cárcel de 2 a 4 años a quienes obstaculicen las vías perjudicando la vida, la salud, la seguridad alimentaria, entre otros, y cárcel de 4 a 8 años, para la obstrucción y daño de transporte público; lanzamiento de objeto contundente o peligroso dentro de los estadios, incluyendo la prohibición de ir al escenario con sanción de 6 meses a 3 años.

13 Hay incremento para los delitos con penas menores de 4 años, que antes eran excarcelables, como interceptación ilegal de llamadas, usurpación de inmuebles, abuso y usurpación de funciones públicas con fines terroristas y porte ilegal de armas. Asimismo, el porte ilegal de armas es ampliado a las armas caseras, artesanales, hechizas y a las partes esenciales de las armas de fuego.

14 Para los mayores de 14 años y los menores de 18 años que hayan cometido delitos de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, la integridad y la formación sexual, se amplía la privación de la libertad de 2 a 8 años. A los menores que han cometido delitos se les obliga a cumplir la sanción completa. El concepto de privación de la libertad incluye las condiciones de seguridad que deben tener los Centros de Atención Especializada para evitar la evasión de los adolescentes, y se incluye el delito de explotación de menores de edad, con una pena de 3 a 7 años.

miedo” con el que ciertos dirigentes políticos tratan de ganar apoyo de la población (PNUD, 2009), o lo que los criminólogos críticos han calificado de populismo punitivo<sup>15</sup>.

Como lo recuerda la ley, los organismos encargados de llevar a cabo la seguridad en Colombia son: la Fuerza Pública, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, la administración de justicia e, incluso, los particulares en caso de flagrancia.

En el marco de esta política, la Policía Nacional procedió a reglamentar su intervención mediante el diseño y aplicación de la denominada Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), expedida en noviembre de 2010 (Policía Nacional, 2010), la cual analizamos a continuación.

### **ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DESDE LA POLICÍA NACIONAL**

El Plan cuadrante que viene implementado la Policía Nacional en todo Colombia corresponde a la ampliación de un experimento que tuvo su origen en la ciudad de Medellín, al que se le atribuyen unas bondades y unos supuestos éxitos que no siempre corresponden con la realidad. Veamos algunos de sus principales componentes:

El PNVCC es un documento de 127 páginas organizado en siete capítulos cuyo eje articulador son los cuadrantes, vistos en sus diferentes aspectos, así: el primer capítulo se refiere a la vigilancia comunitaria, el segundo a la inteligencia policial, el tercero a la investigación criminal, el cuarto a la gestión humana, el quinto a la formación y capacitación, el sexto a la atención al ciudadano y el séptimo a la tecnología policial. El Plan es definido como “una estrategia operativa del servicio de Policía, orientada a asegurar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana, con la asignación de responsabilidades en un área específica potencializando el conocimiento y accionar policial, a través de un modelo integral de servicio de policía, que se soporta en herramientas tecnológicas y de gestión enmarcada en principios de calidad” (Policía Nacional, 2010:14). Queda claro en esta

---

15 Entendiendo por tal el uso que hacen los gobernantes del derecho penal, guiados por tres supuestos: que mayores penas pueden reducir el delito; que las penas ayudan a reforzar el consenso moral existente en la sociedad; y que hay unas ganancias electorales producto de este uso. Por tanto, además de incrementar las penas, el concepto comprende enfrentar los problemas sociales dándole prioridad al sistema penal, “gobernar a través del delito” (*governing through crime*). Tal concepto entonces, abarcaría la política de creación de nuevos delitos, incluso atenuantes punitivas (por delación, por colaboración con la justicia, por confesión, por someterse a un procedimiento breve y sumario, y otras instituciones comprendidas en mal llamado “principio de oportunidad”) (Larrauri, 2006).

definición que, siguiendo las tendencias internacionales dominantes, la eficacia policial está soportada principalmente en los recursos tecnológicos más que en su inteligencia, en la dinámica de los pobladores y el potencial apoyo de las organizaciones sociales que conviven al interior de una determinada comunidad.

Coherente con la idea tradicional de seguridad que descarga el peso de ésta en el accionar policial y traslada muchos de los factores estructurales de orden socioeconómico para ser resuelto mediante medidas policivas, el PNVCC se propone alcanzar el objetivo de la seguridad mediante la buena calidad de su servicio. Es así como el objetivo propuesto contempla: “optimizar el servicio de policía a través del fortalecimiento del talento humano, la delimitación territorial, la asignación de responsabilidades y la distribución eficiente de los recursos, con el fin de contrarrestar causas y factores generadores de delitos y contravenciones, contribuyendo al mantenimiento de la seguridad y convivencia ciudadana” (Policía Nacional, 2010:14).

El primer capítulo del PNVCC, contiene un apartado dedicado a la metodología para su implementación, en el que se define el cuadrante como: “un sector geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se cuentan la prevención, la disuasión, control de delitos y contravenciones y la educación ciudadana en seguridad y convivencia. En el cual se debe manejar la integralidad de las unidades que prestan el servicio de vigilancia en las que todos realizan de manera alternativa las distintas funciones que les corresponden, adaptándose a los cambios sociales del cuadrante” (Policía Nacional, 2010:24) (énfasis propio).

Este plan devela un excesivo protagonismo de la policía, lo que no debería ocurrir en un Estado Social de Derecho, como el supuestamente vigente en Colombia, pues llama la atención el que la educación para la convivencia –función propia de instituciones civiles del Estado y de cuerpos legales no armados- sean auto-adjudicadas por una institución como la policía que, en Colombia por razones históricas y políticas, ha sufrido un creciente proceso de militarización.

La metodología del PNVCC incluye un conjunto de pasos técnicamente elaborados que parten de la necesidad de tener un adecuado diagnóstico del respectivo cuadrante para que la institución produzca “las condiciones en donde se garantice la interacción pacífica y se minimicen las acciones o hechos que vulneren la tranquilidad ciudadana” (Policía Nacional, 2010:25). Dentro de esta metodología se incluye: “compilar información sobre las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en una jurisdicción, analizarla y definir cuáles

son los problemas que la afectan, establecer causas y factores de riesgo”. La información debe permitir “comprender la situación real de las comunidades donde la patrulla de policía ejecuta su trabajo” (Policía Nacional, 2010:25), como son: tasa delictiva por 100 mil habitantes; mapa de geo-referenciación delictiva y contravencional; movilidad y topografía; disponibilidad de talento humano y medios logísticos; conocer actividad económica (acciones que permiten la generación de riqueza dentro de una comunidad); grupos armados al margen de la ley. En cada cuadrante hay un responsable, denominado líder, quien a su vez es el mismo comandante del CAI<sup>16</sup> o de la subestación.

Además del diagnóstico, la metodología contempla la “Apreciación de situación”, con la cual se pretende “conocer e identificar los aspectos más relevantes a nivel social, económico, político, cultural y delictivo, que caracterizan el comportamiento de determinado sector (municipio), esto permite que el policía interiorice su actuar [...]” (Policía Nacional, 2010:26).

La denominada Apreciación de la situación, se refiere a la “información necesaria que debe poseer el comandante para planear el servicio de Policía; recopilación de información integral de seguridad y convivencia; insumo para la elaboración de perspectiva del servicio; memoria local y topográfica y coordinación inter-agencial” (Policía Nacional, 2010:28). El diagnóstico y la apreciación de la situación, son los fundamentos para elaborar el diseño del cuadrante, el cual “se entiende como la delimitación geo-referencial con base en las variables identificadas en la apreciación diagnóstica y los recursos tecnológicos y logísticos disponibles” (Policía Nacional, 2010:29). El diseño del cuadrante contempla su caracterización, búsqueda y recolección de información, recorrido, captación de información, Evidenciar factores de riesgo, priorización e identificación de líderes, en este último caso para “lograr espacios de intercambio de información y participación en las propuestas que contribuyan a mitigar los factores y causas que afectan la tranquilidad” (Policía Nacional, 2010:29).

El enfoque institucional plasmado en este PNVCC consagra una perspectiva y un accionar en el que la policía y sus agentes son el centro y, además, juegan el papel protagónico más allá de su tradicional campo de acción e, incluso en alguna medida, contrariando el mandato constitucional que define a los funcionarios del Estado como servidores públicos<sup>17</sup> y no la comunidad al servicio de éstos,

---

16 Comando de Atención Inmediata.

17 “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y

como pareciera desprenderse de buena parte del articulado de este PNVCC, en el que el resultado buscado es el fortalecimiento de la institución policial.

En la operacionalización del plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes sobresale un instrumento técnico llamado TAMIR (Tabla de Acciones Mínimas Requeridas) que “es una herramienta en la que están plasmadas todas y cada una de las acciones policiales que debe realizar el uniformado durante la prestación de su servicio policial, y surgen a través de un diagnóstico” (Policía Nacional, 2010:31). La TAMIR está subdividida en tres grandes ítems (prevención y disuasión; corresponsabilidad y control), que en su conjunto agrupan cuarenta actividades que deben ser diligenciadas por el uniformado, por cada turno y por cuadrante.

Al examinar el conjunto de la información que se recoge en la TAMIR, se puede observar que el cúmulo de las averiguaciones conduce a una concentración de información en manos de los operadores del cuadrante y, continuando con la escala jerárquica, de aquellos superiores receptores de estos datos, de lo cual se infiere igualmente una importante concentración de poder, situación que puede verse agravada en aquellos casos en los que quienes controlan esa información son funcionarios con prácticas corruptas y con vínculos a organizaciones criminales; por ello, esa concentración de información -y por tanto, de poder- puede constituir un alto riesgo para la propia seguridad de los habitantes del sector<sup>18</sup>. Esta es una de las críticas que se tiene al enfoque tradicional de la seguridad en la que los pobladores, sus organizaciones y sus líderes, son tomados sólo como fuente de información y el conjunto de las estrategias conducen a un fortalecimiento del poder de la policía sobre los habitantes, a diferencia del enfoque de la Seguridad Humana Desde Abajo, que está dirigida al empoderamiento de las propias comunidades, asunto al cual nos referiremos más adelante.

---

por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento” (CPC, 2008: art. 123).

18 Al respecto, en la investigación realizada por el OSHM en comunidades de Medellín, reveló que para algunos entrevistados la policía, al igual que grupos al margen de la ley, constituye una fuente de inseguridad «La Policía nos produce pánico. La Policía es el enemigo, así lo percibí, no nos protege, eso es lo que sentimos. Nos sentimos solos y vulnerables». Incluso algunos afirman que existe una relación directamente proporcional entre la presencia de bases militares y la violación de los derechos humanos; consideran que su impacto social es negativo porque «fundamentalmente ‘ataranean’ a las niñas, guardan las armas de los combos y desaparecen de la escena con las ‘vueltas’ de los pillos. Ellos son un actor más del conflicto» (Gómez R., 2012:111). En Colombia, *atarbán* es sinónimo de persona canalla, ruin, muy agresiva.

Causa preocupación que la concepción policíaca de la seguridad, se retoma y profundiza por el gobierno nacional, quien radicó ante el Congreso de la República un proyecto de ley, mediante el cual se pretende dar aún más poderes a la policía para intervenir en la vida civil, bajo el pretexto de mejorar la convivencia, fortalecer la institucionalidad policial, poniendo la dinámica social al servicio de las funciones de policía, con lo que se consolida una línea de continuidad de desconocimiento del rol asignado a los servidores públicos, establecido por la Constitución, como ya se mencionó (Presidencia de la República: 2012).

Dentro de los múltiples aspectos contenidos en el PNVCC despierta poderosamente la atención la expresión “trabajo articulado comunidad–Estado–comunidad policial” (Policía Nacional, 2010:49). En primer lugar, porque se expone una inconveniente diferenciación entre la policía, que en todo Estado Democrático de Derecho es una institución componente del propio Estado, del cual es integrante. En segundo lugar, denominar “comunidad policial” al conjunto de servidores, integrantes de esta institución, invoca que la policía es parte integrante de la comunidad pero a su vez diferente a ella, e incluso dado el poder político y militar que conlleva, se convierte en superior a la “comunidad civil” desarmada, ciudadanos que a través de sus impuestos pagan el servicio policial, que son ciudadanos uniformados que, al decir del artículo 218 de la Constitución Política, constituyen un “cuerpo armado permanente de naturaleza civil”<sup>19</sup>. Finalmente, si las demás entidades del Estado siguiesen la misma lógica de pretender resaltar el papel de su actividad, tendríamos otros trinomios, como por ejemplo: “comunidad Estado–comunidad militar”; “comunidad–Estado–comunidad educativa”; “comunidad–Estado–comunidad ambiental”; y así sucesivamente podríamos construir un indeterminado número de tríadas, con todas las instituciones del Estado, con lo que cabría la pregunta de, entonces al evocar al Estado: ¿a qué ente se refiere? si no es precisamente al conjunto de sus instituciones entre las que obviamente se encuentra el servicio policial, que debe ser dignificado para que contribuya a magnificar la potestad estatal, pero no a ser contemplado como una institución independiente de ésta.

---

19 “La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (CPC, 2008: art. 218)

## **SEGURIDAD COMUNITARIA Y SEGURIDAD HUMANA DESDE ABAJO**

La seguridad comunitaria tiene miradas diametralmente opuestas, según sea el enfoque desde el cual se trate. Como anteriormente vimos, desde las concepciones tradicionales, ofrecidas por la Policía y el Estado, se trata de una perspectiva vigilanista y militarista, con claras diferencias en los propósitos, los medios empleados y, por tanto, sus alcances y sus resultados esperados; pero visto con el enfoque y metodología de la seguridad humana desde abajo, la comunitaria se caracteriza y se diferencia radicalmente del paradigma tradicional, en múltiples aspectos, entre los que resaltamos los siguientes:

La específica dimensión de seguridad comunitaria está irradiada de los mismos atributos señalados para el genérico seguridad humana, entendida como protección del núcleo vital de todas las vidas humanas, de forma que se mejoren las libertades y la realización de las personas; proteger las libertades fundamentales que son la esencia de la vida, y a las personas de situaciones y amenazas graves y más presentes. Desde esta óptica, la seguridad comunitaria emplea procesos basados en las fortalezas y aspiraciones de las personas; asimismo, establece una directa interrelación entre seguridad, desarrollo y derechos humanos (CSH, 2003: 4).

## **HACIA LA SUPERACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS TRADICIONALES<sup>20</sup>**

Consecuente con el enfoque antropocéntrico de la seguridad humana, la comunitaria centra su atención en la búsqueda de la tranquilidad y el empoderamiento de las organizaciones sociales o de aquellos colectivos humanos que se encuentran unidos por afinidad de intereses, ya sea que compartan o no un mismo territorio físico.

Esta perspectiva de trabajo se adelanta mediante la implementación de una metodología que articula dos aspectos fundamentales: de una parte, la caracterización del territorio o de la localidad en la que se trabaja, y de otra, el conocimiento de los antecedentes históricos del conglomerado humano y social, asentado en un respectivo territorio.

---

20 La metodología que se expone en este artículo ha venido siendo construida e implementada por el colectivo de investigadores del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, cuyas ideas centrales se retoman aquí y que pueden ser consultadas en Sierra A., 2010; Pearce, 2010; Angarita C., 2011 y Gómez R., 2012, y en los proyectos de investigación “Estrategias ciudadanas para mejorar la Seguridad Comunitaria: Trabajando con Poblaciones vulnerables para enfrentar la violencia urbana en Medellín” (OSHM, 2011) y “Metodologías para la construcción de agendas de seguridad comunitaria en Medellín” (OSHM, 2012).

La elaboración del diagnóstico de la situación de inseguridad es un punto de partida común a todas las metodologías de trabajo. No obstante, el rasgo diferenciador en este caso lo constituye el proceso de co-producción de conocimiento en el que están involucrados miembros de la comunidad que asumen el rol de investigadores sociales, junto a los académicos y con el apoyo en diferentes fuentes de información de la realidad (gobierno, Medicina Legal, Policía, entre otras), se obtiene una mayor comprensión de la situación de inseguridad que se desea transformar<sup>21</sup>.

Esta metodología contempla técnicas como: invitar a diferentes actores sociales –normalmente ausentes de los debates sobre seguridad– a pensar cómo se puede humanizar la provisión de ésta y cómo puede servir la seguridad a una transformación democrática de nuestras sociedades, apuntando al desarrollo sostenible y a la justicia social, sin que ello implique reemplazar al Estado en la responsabilidad fundamental de proveer la seguridad.

Un rasgo que caracteriza esta metodología es su visión holística, la cual implica el ir más allá del conocimiento de unas variables e indicadores de seguridad para pasar al estudio de los grupos humanos –de ellos y con ellos–, en su contexto y desenvolvimiento histórico, los hechos y las situaciones que determinan su presente de inseguridad, y al mismo tiempo avanzar en la comprensión y potencialización de las iniciativas que los grupos y comunidades despliegan para resistirse a la violencia y la inseguridad, en una perspectiva que promueve la transformación de esa realidad.

Intenta comprender la inseguridad, en sus ocho dimensiones y, al mismo tiempo, presta atención para detectar la emergencia de nuevas realidades que, a su vez, den origen a nuevos conceptos, sobre hechos que hacen parte de cada persona, de cada grupo, expresadas bajo la forma de peligro, riesgos, amenazas, tranquilidad o esperanza.

Para aportar a la comprensión de las diferencias y los elementos comunes entre las metodologías tradicionales de seguridad y las propuestas innovadoras que conlleva la metodología de la seguridad humana desde abajo, a continuación hemos diseñado un cuadro que facilita visualizar comparativamente los principales rasgos de cada una de ellas.

---

21 Esta metodología está inspirada en epistemologías críticas, que desde hace varias décadas vienen siendo planteadas por diversos autores, en áreas como la educación –con Paulo Freire (1967, 1971) a la cabeza– la Investigación Acción Participación, IAP, liderada por Orlando Fals Borda (1988, 1999), la Sociología jurídica crítica de Boaventura de Sousa Santos (Santos, 2009).



**Cuadro comparativo 1.**  
Seguridad comunitaria: dos enfoques y dos metodologías

	POLÍTICAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO- (PISDP), (PNWCC)	ESTRATEGIAS	SEGURIDAD HUMANA DESDE ABAJO*
Política Integral de Seguridad y Desarrollo (PISDP)	OBJETIVOS ESPECÍFICOS		
Política Integral de Seguridad y Desarrollo (PISDP)	<p>Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.</p> <p>Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación.</p> <p>Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.</p> <p>Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable.</p> <p>Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.</p> <p>Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional</p>		<p>SEGURIDAD HUMANA SIGNIFICA (CSH, 2003, 4):</p> <p>Protección del núcleo vital de todas las vidas humanas, mejorando las libertades y la realización de las personas.</p> <p>Proteger las libertades fundamentales, que son la esencia de la vida, es proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas).</p> <p>Utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas.</p> <p>Crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.</p> <p>Interconecta seguridad, desarrollo y derechos humanos.</p>
Cuadrantes (PNWCC)	<p>Obtener efectividad e impacto en la lucha contra la delincuencia para generar las condiciones que permitan el ejercicio de los derechos y libertades públicas.</p> <p>Generar un servicio de policía integral en el cuadrante, fortaleciendo la coordinación interagencial, el trabajo en equipo y la solución de motivos de policía.</p> <p>Valorar y potenciar el servicio del policía polivalente en la calle.</p> <p>Fortalecer las relaciones y construir confianza con los ciudadanos, con el propósito de que cuenten con un policía más cercano, transparente y comprometido en su servicio.</p> <p>Responder las nuevas demandas sociales de seguridad ciudadana en el país.</p>		<p>VISIÓN (ONU, 2009, 7):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirige la mirada a la seguridad de las personas, su protección y su empoderamiento.</li> <li>2. Presta atención a las múltiples amenazas que trascienden los diferentes aspectos de la vida de las personas.</li> <li>3. Promueve un nuevo enfoque integrado, coordinado y centrado en las personas para avanzar hacia la paz, la seguridad y el desarrollo tanto dentro como entre los países.</li> </ol>
Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNWCC)			<p>SEGURIDAD HUMANA DESDE ABAJO:</p> <p>Expresión de resistencia a los poderes y alternativa en el marco de la formación socioeconómica Capitalista.</p> <p>Construcción de poderes contra-hegemónicos.</p> <p>Protección de los riesgos y las amenazas provenientes de la aplicación de las políticas económicas y securitarias de regímenes autoritarios y de estrategias de control biopolítico.</p>

\* Los elementos que exponemos en esta parte corresponden al enfoque y la metodología de la Seguridad Humana Desde Abajo que han sido expuestas en publicaciones del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (Sierra A., 2010, Angarita C., 2011 y Gómez R., 2012) y en sus proyectos: "Estrategias ciudadanas para mejorar la Seguridad Comunitaria: Trabajando con Poblaciones vulnerables para enfrentar la violencia urbana en Medellín" (2011) y "Metodologías para la construcción de agencias de seguridad comunitaria en Medellín" (2012).

<p style="text-align: center;"><b>POLÍTICAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO- (PISDP), (PNVCC) RESPONSABLES</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>SEGURIDAD HUMANA DESDE ABAJO</b></p>
<p>Corresponsabilidad: Autoridades locales, Inversión con enfoque en seguridad y convivencia. Pirámide de responsabilidades: Coordinador (Comandante de estación), Líder cuadrante (Comandante CAI – subestación), Equipo cuadrante (Total personal asignado al cuadrante). Patrulla (Compuesta mínimo por dos policías).</p>	<p>Organizaciones sociales y colectivos humanos demandan la satisfacción de sus necesidades básicas, entre ellas la seguridad personal y colectiva. Exige del Estado su deber de proveer la seguridad. Se diseñan y aplican medidas situacionales y principalmente se exigen políticas socio-preventivas tendientes a remover factores estructurales causantes de la inseguridad.</p>
<p style="text-align: center;"><b>PROTAGONISMO Y EMPODERAMIENTO.</b></p> <p>El PNVCC busca optimizar los recursos humanos y logísticos, implementar tecnología de avanzada, delimitar responsabilidades, elaborar planes y proyectos en todos los niveles, orientados a la prevención y empoderar al profesional de policía en el cumplimiento efectivo del servicio, alineados con la “Seguridad ciudadana: una política nacional para la prosperidad democrática” (énfasis propio).</p>	<p>Promueve el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y sociales buscando su protagonismo y empoderamiento en una perspectiva emancipatoria.</p>
<p style="text-align: center;"><b>METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN</b></p>	
<p>Definición de cuadrante. Se delimita y define un área determinada como cuadrante.</p>	<p>La acción gravita en torno a la organización comunitaria ubicada en un territorio delimitado espacialmente o colectivos humanos unidos por criterios étnicos, de género, intereses económicos, sociales, étáreos o culturales.</p>
<p>Apreciación diagnóstica.</p>	<p>Privilegia la realidad percibida como insegura por las personas y las comunidades en su cotidianidad. Dos aspectos fundamentales interrelacionados: caracterización del territorio o localidad en la que se trabaja y conocimiento de los antecedentes históricos de la conformación social asentada en el respectivo territorio. Mediante la co-producción de conocimiento (investigadores comunitarios, académicos y gubernamentales), se obtiene una mayor comprensión de la situación de seguridad que se desea transformar.</p>

<p>Apreciación de la situación</p>	<p>Conocer e identificar aspectos relevantes a nivel social, económico, político, cultural y delictivo, que caracterizan el comportamiento de determinado sector, para que el policía determine su actuar. Herramienta para adoptar planes paralelos concordantes con el momento y la situación anormal registrada</p> <p>Aspectos importantes: Información integral que debe poseer el comandante para planear servicio de Policía, seguridad y convivencia.</p>	<p>Se invita a diferentes actores sociales –normalmente ausentes de los debates sobre seguridad– a pensar cómo se puede humanizar la provisión de la seguridad y cómo puede ésta servir a la transformación democrática de nuestras sociedades apuntando al desarrollo sostenible y la justicia social, ello no implica reemplazar al Estado en esa tarea fundamental.</p>
<p>Diseño del cuadrante</p>	<p>Delimita y geo-referencia los cuadrantes, con las variables del diagnóstico y los recursos disponibles.</p>	<p>Diseña y ejecuta colectivamente medidas puntuales para enfrentar las coyunturas de inseguridad y con miras a obtener una seguridad sostenible, con una interacción permanente con las autoridades configura agendas de seguridad comunitarias e intercomunitarias, apelando a la traducción cultural*.</p>

\* "más que una teoría común, lo que se requiere es una teoría de la traducción capaz de hacer mutuamente inteligibles las diferentes luchas, permitiendo de esta manera que los autores colectivos se expresen sobre las opresiones a las que hacen resistencia y las aspiraciones que los movilizan" (Santos, 2006: 24).

<p style="text-align: center;"><b>POLÍTICAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO- (PISDP), (PNVCC) OPERACIONALIZACIÓN</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>ESTRATEGIAS</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>SEGURIDAD HUMANA DESDE ABAJO</b></p>
<p>Plan de trabajo de la estrategia. Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (TAMIR). Hoja de registro. Hoja de servicio. Codificación de los cuadrantes. Protocolo de actuación policial para la planeación y desarrollo de los turnos de vigilancia. Trabajo en red de los cuadrantes.</p>	<p>Diagnóstico de cada uno de los cuadrantes de su jurisdicción. Estrategia institucional para la seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC). Los requerimientos ciudadanos. Los requerimientos de las diferentes autoridades, entidades e instituciones. Las órdenes institucionales. Plan de acción de la unidad.</p>	<p>Perspectiva holística: Más que variables e indicadores de seguridad, se estudia a los grupos humanos –a ellos y con ellos– en su contexto histórico, los hechos y las situaciones generadores de inseguridad; se comprenden y potencian las iniciativas de estos grupos para resistir o transformar esa realidad. Intenta comprender la inseguridad en sus múltiples dimensiones, y se está alerta para detectar la emergencia de realidades generadoras de nuevos conceptos, propios de cada persona, o de cada grupo, expresadas como peligro, riesgos, amenazas, tranquilidad o esperanza. Establece las dimensiones más afectadas en cada uno de los territorios y/o grupos poblacionales. Determina conjuntamente los factores de inseguridad y formula propuestas para incidir en el accionar de la administración pública para corregir inseguridades y satisfacer derechos vulnerados. Visibiliza y potencia iniciativas ciudadanas dirigidas a mejorar una o varias dimensiones de seguridad.</p>
<p style="text-align: center;"><b>IMPACTO ESPERADO</b></p> <p>Trabajo articulado comunidad – Estado – comunidad policial.</p>	<p>“Dar respuesta a los requerimientos del cliente (ciudadanía); la prestación de un servicio que haga énfasis en lo preventivo para satisfacer las demandas de seguridad pública y el mejoramiento permanente de los resultados</p>	<p>Mejoramiento de las condiciones de seguridad de las organizaciones sociales y comunitarias, de sus integrantes, sus líderes y sus territorios. Incremento de su capacidad de acción y movilización social. Mayor autonomía y poder de gestión e interlocución con las diferentes entidades públicas y privadas. Configuración y ejecución de agendas de seguridad comunitaria, construidas en diálogo permanente con los entes estatales desde sus necesidades con los organismos estatales responsables. Incremento de la realización de los derechos humanos integralmente considerados.</p>

	asociados a la reducción del delito y aumento de la percepción y sensación de seguridad”.	
<p><b>PLAN NACIONAL DE INTELIGENCIA POLICIAL POR CUADRANTES</b></p> <p>“Busca delimitar niveles de responsabilidad en un área o espacio físico determinado para mejorar los tiempos de respuesta, implementar tecnología de punta que optimice el servicio de policía, afianzar el compromiso individual del hombre y mujer policía, además de elaborar planes y proyectos preventivos, disuasivos y reactivos ante los problemas de seguridad presentes que requieren de una acción eficaz del cuerpo policial en conjunto con las autoridades político administrativas” (p. 52).</p> <p>Una inteligencia accionable que, a través de una alta capacidad de recolección de información, producción y difusión de inteligencia, se anticipa a la comisión de conductas delictuales y restablece los niveles de seguridad. (p. 52).</p> <p>Ampliar la capacidad de recolección de información en los cuadrantes mediante la recepción de información proveniente de los registros que realicen los funcionarios de la vigilancia, ubicados en los cuadrantes. (p. 52).</p>		<p>Metodología desde abajo:</p> <p>Todos los escenarios y personas son dignos de estudio, en la medida en que estos convalden tesis y resultados. No existe una técnica o procedimiento único. Enfoque sistémico y complejo. Investigación cualitativa – cuantitativa (y no al revés), de tipo constructivo y propositivo y método interpretativo transformador.</p> <p>Cuatro estrategias articuladas: investigación (análisis), difusión (comunicación alternativa), educación y acción transformadora.</p> <p>Tres campos para el estudio: Hechos y situaciones, Políticas Públicas, e Iniciativas Ciudadanas y Estrategias de Resistencia.</p>
<p><b>ENFOQUE DE LA RECOLECCIÓN</b></p> <p>La recolección de información proveniente de los cuadrantes está concebida desde enfoques complementarios: información externa (realizada por policías de vigilancia comunitaria) e interna (realizada por funcionarios de inteligencia).</p>		<p>Los mismos habitantes del sector generan información de acuerdo a sus percepciones y particularidades específicas, la cual es complementada y contrastada con diversas fuentes oficiales, y finalmente sistematizada conjuntamente por las organizaciones sociales y el Observatorio (OSHM).</p>

## EPÍLOGO

Durante los últimos lustros, en el conjunto de América Latina y particularmente en Colombia, la tendencia predominante ha sido el incremento de la violencia y la inseguridad. No obstante, y pese a los resultados nefastos dejados por la Doctrina de la Seguridad Nacional, se han venido aplicando políticas de seguridad que tienen como componente central la represión, afincada en el fortalecimiento de los aparatos represivos del Estado, con apoyo en tecnologías vigilantistas que han conllevado graves violaciones a los derechos humanos, mayor poder de las fuerzas policiales o militares, que producen un desequilibrio en la arquitectura democrática de los Estados Constitucionales de Derecho, bajo el amparo de legislaciones y medidas del poder ejecutivo que limitan los derechos ciudadanos; y aún así, el problema de la violencia y la in-seguridad persiste y en algunos países se incrementa.

La dimensión de la in-seguridad comunitaria es percibida de múltiples formas, asimismo es comprendida y enfrentada de diferentes maneras, como variados pueden ser los propósitos desde los cuales se intenta un acercamiento a su realidad. Asunto que esperamos haberlo dejado claramente expuesto, al presentar la visión dominante desde el Estado colombiano y sus políticas integrales de seguridad, defensa y convivencia, las que se concretan con múltiples instrumentos legales y en instituciones encargadas de aplicar estas políticas, que contrastan con el nuevo paradigma de la seguridad humana, que en su visión más radical “desde abajo”, viene siendo formulada e intenta ser aplicada por organizaciones de las sociedad, como el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín.

Somos conscientes que la Seguridad Comunitaria, con el enfoque desde abajo, así como tiene grandes potencialidades éticas y de eficacia práctica y política, en la escala restringida de un micro territorio barrial o de una pequeña localidad o comunidad; a su vez contiene serias limitaciones en su implementación, dado que su aplicación corresponde a decisiones estratégicas que usualmente son asumidas por los grandes decisores de las políticas públicas, cuyo ámbito se encuentra en las altas esferas del poder, que distan del alcance y control de las comunidades; o más grave aún, como suele ocurrir frecuentemente, en donde las decisiones estructurales son tomadas por poderes económicos y políticos ligados a intereses del capital transnacional. De allí que resulte de trascendental importancia que las experiencias positivas de seguridad comunitaria consoliden redes que trasciendan sus localidades y que a través del intercambio de experiencias u otras formas de interacción y solidaridad, se proyecten políticamente hacia espacios más amplios de actuación y de incidencia estratégica. He ahí un reto presente y futuro que enfrentan este tipo de propuestas innovadoras.

## BIBLIOGRAFÍA

- Angarita, C., Pablo E 2011 *Seguridad democrática: lo invisible de un régimen político y económico* (Bogotá: Siglo del Hombre).
- Bouchev, Francis 1988 “Documento de Santa Fe II: Una estrategia para América Latina en la década de 1990”. Disponible en: [http://www.nuncamas.org/document/docstfe2\\_05resum.htm](http://www.nuncamas.org/document/docstfe2_05resum.htm). Consultada el noviembre 23 de 2009.
- Bustos Ramírez, Juan 1990 “La seguridad ciudadana en Latinoamérica” en *Revista del Colegio de abogados penalistas del Valle* N° 21-22 (Cali).
- Carranza, Elías (Coordinador) et al 1997 *Delito y Seguridad de los Habitantes. Unión Europea Ilanud* (México: SIGLO XXI Editores).
- CPC 1991 *Constitución Política de Colombia 2008. Nueva Constitución Política de la República de Colombia* (Bogotá: Publicidad Aster).
- CSH -Comisión sobre la Seguridad Humana 2003 *Human Security Now. Final Report* (Nueva York: CSH).
- Fals Borda, Orlando 1988 *Ciencia propia y colonialismo intelectual* (México: Nuestro Tiempo).
- Fals Borda, Orlando 1999 “Orígenes universales y retos actuales de la IAP (Investigación Acción Participativa)” en *Análisis Político* N° 38, pp. 71-88.
- Freire, Paulo 1967 *Educación como práctica de la libertad* (Caracas: Nuevo Orden).
- Freire, Paulo 1971 *Pedagogía del oprimido* (Montevideo: Tierra Nueva).
- Gómez, R., Heidy, C. (comp) 2012 *Control Territorial y Resistencias: Una lectura desde la seguridad humana* (Medellín: La Carreta Editores).
- Ibáñez, Andrés 1991 “Ley Corcuera: Viaje a la prehistoria de las garantías” en *Jueces para la Democracia*, N° 13 (Madrid).
- Informe México 2008 Informe presentado por México al consejo permanente de la OEA sobre la Seguridad en las Américas. Disponible en: <http://www.oas.org/CSH/spanish/ces.asp>. Consultada el 15 de junio de 2009.
- Larrauri, Elena 2006 “Populismo Punitivo... y Como Resistirlo” en *Jueces para la Democracia*, N°55, (Madrid).
- Latinobarómetro 2012” La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina”. 9 de mayo (Lima). Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/documentos/>

- LATBD\_La\_seguridad\_ciudadana.pdf. Consultada el 15 de junio de 2012.
- Leal, Francisco 2006 *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005* (Bogotá: Planeta).
- Mac Gregor, Felipe E. 1997 “Derecho a la paz y seguridad” en Sanin, Javier et al. (Comp.) *Memorias. Primera Conferencia Iberoamericana de Paz y tratamiento de Conflictos* (Bogotá: Ciapatc).
- Mindefensa - Ministerio de Defensa Nacional 2011 “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad”. Disponible en: [http://www.fac.mil.co/recursos\\_user/documentos/Politica.pdf](http://www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf). Consultada el 15 de junio de 2011.
- Niel, Maïté 2011 “El concepto del buen vivir”. Trabajo de Investigación Título de Experto en Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Cooperación Internacional. Disponible en: <http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/11c ff670a2ec169cc25379afa3d771db/53.pdf>. Consultada el 12 de septiembre de 2012.
- Núñez, Pilar 2008 “El buen vivir como un nuevo paradigma”. Disponible en: <http://viviendoconfilosofia.blogspot.com/2008/04/el-buen-vivir-como-un-nuevo-paradigma.html>. Consultada el 15 de noviembre de 2011.
- OSHM – Observatorio de Seguridad Humana de Medellín 2011 Proyecto “Estrategias ciudadanas para mejorar la Seguridad Comunitaria: Trabajando con Poblaciones vulnerables para enfrentar la violencia urbana en Medellín”.
- OSHM – Observatorio de Seguridad Humana de Medellín 2012 Proyecto “Metodologías para la construcción de agendas de seguridad comunitaria en Medellín”.
- Pearce, Jenny 2010 “Seguridad “desde abajo” y para todos” en *Re-pensando la seguridad: Percepciones y representaciones en torno la Seguridad Humana en Medellín*, (Medellín: Litoimpresos).
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1994 *Informe sobre desarrollo humano. Las nuevas dimensiones de la Seguridad Human* (Nueva York: Mundi-Prensa) Septiembre. <http://indh.pnud.org.co/redir.plx?d=indh.pnud.org.co/files/rec&f=nuevasdimensionesSH1994.pdf>. Consultada el 20 de noviembre de 2009.
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2009 “Informe sobre Desarrollo Humano para América Central-2009-2010”. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Disponible en: <http://www.pnud.org.gt/data/>



publicacion/IDHAC%202009-2010.pdf. Consultada el 5 de agosto de 2011.

- Policía Nacional de Colombia Dirección General -Oficina de Planeación 2010 “Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (PNVCC). Aprobada el 5 de noviembre”. Disponible en: (Policía Nacional de Colombia Dirección General - Oficina de Planeación, 5 de noviembre de 2010). Consultada el 15 de agosto de 2012.
- Presidencia de la República 2012 “Proyecto de ley por la cual se expide el código nacional de policía y se dictan otras disposiciones’ ”. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Documents/proyecto\\_codigo\\_pol.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Documents/proyecto_codigo_pol.pdf). Consultado el 11 de noviembre de 2012.
- Santos, Boaventura de Sousa 2006 *Conocer desde el Sur. Para una cultura política emancipatoria* (Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales/Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global –UNMSM.)
- Santos, Boaventura de Sousa 2008 “Lo impensable aconteció”. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-112235-2008-09-26.html>. Consultada el 10 de agosto de 2012.
- Santos, Boaventura de Sousa 2009 *Sociología jurídica crítica* (Madrid: Editorial Trotta).
- Santos, Boaventura de Sousa 2010 “Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes” en *Descolonizar el saber, reinventar el poder* (Montevideo: Trilce – CSEAM).
- Sierra A., Jorge Diego 2010 *Re-pensando la seguridad: Percepciones y representaciones en torno a la seguridad en Medellín. 2009* (Antioquia: Observatorio de Seguridad Humana de Medellín).
- Velásquez Rivera, Edgar 2009 *Historia comparada de la Doctrina de la Seguridad Nacional: Chile-Colombia* (Bogotá: Ántropos).
- Yergin, Daniel 1990 *Shattered peace: The origins of the Cold War and the National Security State* (Boston: Houghton Mifflin).



Theo Roncken\*

## EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y SUS ALCANCES PARA EL *VIVIR BIEN*

EL CONCEPTO DEL *VIVIR BIEN* aparece en el eje de la reciente reconstrucción formal de Bolivia como Estado Plurinacional. A veces presentado como traducción incompleta de nociones tradicionales de convivencia como *Suma Qamaña* (aymara), *Sumaq Kawsay* (quechua) y *Ñande Reko* (guaraní), el *Vivir Bien* entra en un *horizonte de lucha inconclusa* por la descolonización de las relaciones. Con respecto a América Latina, Eugenio Raúl Zaffaroni, ministro de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, ha observado que: “El poder punitivo que trajeron los colonizadores consistió en una formidable ocupación policial de territorio, que lo convirtió en un inmenso campo de concentración...”. Tras el fin de la época colonial, el continente americano ha conocido múltiples y heterogéneos cambios de orden político, sin embargo no podemos hablar de una superación estructural del impulso colonizador punitivo. En el actual mundo globalizado, observadores ubican el nuevo epicentro de éste en los Estados Unidos, que:

“Sufren un proceso de regresión autoritaria destructiva de su comunidad, como ningún otro país importante en el mundo. La lucha por el poder y la hegemonía de las corporaciones han hecho que desde hace tres décadas el país haya instalado una inmensa máquina represiva,

\* Acción Andina, Bolivia.

que hoy prisioniza a más de dos millones de personas y controla en *probation* y libertad condicional a otros tres millones, más de la mitad de los cuales son afroamericanos” (Zaffaroni, 2012).

En este contexto ha ganado vigencia una interpretación de la *seguridad ciudadana* asociada a las nociones de *tolerancia cero* que:

“Solo reproducen una fórmula o ideología de ‘*law and order*’, de sectores de la extrema derecha estadounidense, fuera y dentro de los organismos policiales. Aquí la ‘contra-criminalidad’ y el vigilantismo –como el ‘contra-terrorismo’– presentan tantos o más problemas de seguridad para las personas que la criminalidad o el terrorismo a los que se contraponen. Presentan una amenaza real a la libertad, a los derechos humanos y a la misma seguridad de las personas” (Nef, 2002: 59).

En el origen de esta redefinición de los *modus operandi* del poder colonizador punitivo se encuentra, según Jorge Nef, “la semántica de la seguridad y el desarrollo” en la construcción del nuevo orden mundial después de la Segunda Guerra Mundial, en la que:

“...ambos términos (seguridad y desarrollo) han estado inextricablemente ligados a una cosmovisión etnocéntrica, en especial norteamericana [...]. El uso corriente del término desarrollo se inicia a partir del Plan Marshall y del programa del Punto Cuarto del presidente Harry Truman. [...] el desarrollo es visto como una forma de evitar el cambio revolucionario y como una opción de política exterior para los estados que buscan fortalecer su posición defensiva en lo diplomático y militar” (*ibídem*: 33-34).

A pesar de acalorados debates a lo largo de las casi seis décadas que han pasado desde entonces, y no obstante las consecutivas redefiniciones de relaciones internacionales y conceptos esenciales como los de seguridad y desarrollo en todos los ámbitos políticos multilaterales, ha persistido la imposición de inequidades –históricas y nuevas– en la distribución de riquezas y poderes. Por ejemplo, el paradigma de la Seguridad Humana, formalmente introducida en el debate multilateral en 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha permitido una importante apertura de los debates a la inclusión de nuevas nociones con un enfoque integral, como son la vulnerabilidad mutua y una seguridad centrada en las personas, con sus necesidades y derechos. Sin embargo, en las prácticas cotidianas de los gobiernos se percibe, en el caso latinoamericano:

“...una creciente superposición entre una agenda tradicional de seguridad vinculada a las hipótesis de conflicto inter-estatal, así tiendan

a decrecer en la actualidad; una nueva agenda asociada con las amenazas no tradicionales a la seguridad de las Américas, con un énfasis en tres aspectos, especialmente relevantes desde la perspectiva de EE.UU., incluyendo el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas, a partir de la década del ochenta, con una progresiva securitización o militarización de estos temas; y una agenda 'más nueva' asociada a las secuelas del 11 de septiembre de 2001 y al actual énfasis de la política de seguridad de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo global." (Hirst, 2003; en Serbín s/f: 18).

El presidente Evo Morales ha sido enfático en cuestionar en público la perpetuación de la imposición colonizadora, hoy expresada como "...la lógica del consumo sinfín, de la guerra como instrumento para adueñarse de mercados y recursos naturales, y no importa si para conseguir más mercados y más ganancia se tiene que destruir los bosques, explotar y despedir trabajadores y privatizar los servicios esenciales para la vida humana". Frente a ello, Morales presenta al *Vivir Bien* como:

"Una forma de vida, de relacionamiento con la naturaleza, de complementariedad entre los pueblos [que...] no sólo desnuda las causas estructurales de las crisis (*alimenticia, climática, económica, energética*) que vive nuestro planeta, sino que plantea una profunda crítica al sistema que está devorando a seres humanos y a la naturaleza: el sistema capitalista mundial." (Morales, 2011: 9-10).

A diferencia del horizonte de una *vida mejor*, como reflejado en el mencionado tradicional concepto del *desarrollo*, 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" (Puente, 2011: 359). En un afán de traducir esta noción en lineamientos para la gestión pública, el Plan de Desarrollo Económico y Social para el *Vivir Bien* 2011-2015 (PDES) plantea la necesidad 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" (*ibidem*: 41).

En cuanto a la convivencia en sociedad, el PDES 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” (*ibídem*: 21). A pesar de las descripciones aún bastante generales e imprecisas, el conjunto de estos elementos marca un horizonte que permite orientar el diseño y la implementación de las políticas públicas del Estado Plurinacional de Bolivia.

En este artículo presentamos una valoración de los alcances y desafíos de la nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley 264, promulgada el 31 de julio de 2012) para la construcción de un accionar estatal orientado a dicho horizonte. Nuestra lectura considera dos aspectos: primero analizamos el texto de la ley y el contexto de su elaboración, promulgación y presentación al público. Identificamos continuidades y modificaciones en lo que establece la nueva normativa y el grado de concordancia de las mismas con la perspectiva del *Vivir Bien*. Y segundo –reconociendo que en Bolivia y América Latina es común que la aplicación de la ley presenta mayores desafíos que los que son provocados por una mala orientación de las normativas– iniciamos un estudio sobre la probabilidad de que las herramientas previstas en la nueva ley en facilitación de un proceso de cambio hacia el *Vivir Bien* sean efectivamente puestas en práctica y aplicadas con eficacia. Para ello, nos basamos en una revisión histórica de las prácticas del Estado boliviano y su aparato policial en materia de seguridad, con el fin de acercarnos a los factores clave del cambio; para concluir con un breve diagnóstico de uno de esos factores: el acceso público a datos confiables y relevantes que permitan orientar el accionar estatal y ejercer un adecuado monitoreo y control sobre el mismo.

### **LAS CONTRADICCIONES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL CAMBIO**

Con el lema de *gobernar obedeciendo* el presidente Morales se planteó a principios de 2006 la tarea de profundizar el proceso de cambio que venía siendo impulsado desde las diversas organizaciones sociales. En 2009, la promulgación de una nueva Constitución Política del Estado (CPE) fue considerada una muestra contundente de que se estaba en buen camino, ya que la norma suprema es única en el mundo en cuanto a su amplio reconocimiento de derechos individuales y colectivos, y mecanismos de participación ciudadana en la construcción del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia. En orientación del horizonte de país y políticas públicas que puedan dar cuerpo a lo establecido en la nueva CPE, se ha planteado la noción del *Vivir Bien*. Documentos oficiales demuestran cómo este concepto

ayuda a dar coherencia a la presentación de nuevos fundamentos éticos para el accionar estatal. Sin embargo, como proyecto orientador nacional el *Vivir Bien es aún muy joven y su traducción en políticas concretas incierta*.

Por ejemplo, el actual Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Gobierno plantea la “construcción y consolidación democrática de *un nuevo modelo de seguridad ciudadana*” (Ministerio de Gobierno, 2010: 32). Pero en el año 2012 *se retomó el patrullaje militar contra la inseguridad en las calles, dando continuidad a las típicas acciones de emergencia de los gobiernos de corte neoliberal de las décadas pasadas*. Según Miguel Vásquez, entonces viceministro de Seguridad Ciudadana: “...a corto plazo [la medida] es la respuesta que habíamos comprometido, mientras se haga una correcta redistribución del personal de la policía nacional en todo el territorio boliviano”<sup>1</sup>. La población boliviana, en su desesperación por el histórico mal funcionamiento del sistema de justicia y su especial desconfianza hacia la institución policial, tiende a respaldar esta clase de participación militar. No obstante, en consultas y debates públicos sobre Seguridad Ciudadana, la dotación de mayores recursos a la Policía Nacional aparece como la demanda más escuchada. Pese a todo, parece sobreponerse en la población una fe en la posibilidad de conocer algún día a un policía diferente que, como lo tipificó un ex ministro, “la sociedad vea [...] como su hermano, protector, con confianza, con cariño, amistad y respeto”<sup>2</sup>.

En la arena de la lucha por la exigibilidad y el cumplimiento de los Derechos Humanos, podemos mencionar una destacable iniciativa de la Coordinadora de la Mujer e instituciones afiliadas quienes, desde 2011, “se dieron a la tarea de construir y presentar propuestas para la incorporación del enfoque de género a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”<sup>3</sup>. Con este aporte desde la ciudadanía organizada se logró que la Ley 264 incluyera una novedosa atención a las inseguridades que viven en especial las mujeres y niñas, sea en espacios públicos o privados. Sin embargo, lo hace –como analizaremos más abajo –a través del reforzamiento de una institucionalidad esencial-

---

1 *Patrullaje militar para frenar la inseguridad ciudadana*. Radio Fides, La Paz 16 de marzo de 2012 <<http://www.boliviav.net/2012/03/patrullaje-militar-para-frenar-la.html>>. Todas las referencias de Internet de este artículo fueron consultadas por última vez del 20-26 de diciembre de 2012.

2 *Gobierno plantea renovar la Policía y cambiar su imagen represora*. *El Nacional*, Tarija 5 de octubre de 2011 <<http://www.elnacionaltarija.com/diario/68284>>.

3 *Boletín del Observatorio de Género*, Coordinadora de la Mujer, La Paz 16 de agosto de 2012 <[http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/boletin/boletin\\_alertas1.php?id=105&tip=1](http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/boletin/boletin_alertas1.php?id=105&tip=1)>.

mente punitiva, y queda por ver si esta ampliación de las facultades del Estado penal ayudará a prevenir las violencias contra la mujer y cuáles serán, en términos amplios, los impactos en el cumplimiento de los Derechos Humanos en Bolivia<sup>4</sup>.

Estos ejemplos ilustran *la incoherencia doctrinal* con la que representantes de Estado y sociedad suelen tratar el tema de *la inseguridad ciudadana*. Se reconoce la complejidad de la problemática pero al mismo tiempo se respalda la promoción de respuestas simplistas, autoritarias y cortoplacistas. Varios actores contribuyen así, en representación de sus respectivos sectores, a la construcción de la *sociedad de riesgo* en donde los discursos de defensa de los Derechos Humanos conviven con la dominación del capital y el *pensamiento único* (Beck, 1998). En el origen de este posicionamiento contradictorio se encuentran las deficiencias en el acceso a instrumentos de juicio adecuados, y la pobre calidad del debate público sobre la temática. Al respecto, Zygmunt Bauman (2007) ha señalado: “Como la mayoría de los peligros contemporáneos son inasequibles al escrutinio personal y no pueden ser fidedignamente confirmados o desmentidos con los medios que se poseen personalmente, tan fácilmente podemos ser persuadidos para adoptarlos en forma de creencias públicas como disuadidos para abandonarlas” (Bauman, 2007: 188).

## **EL ESTADO DE LA NORMATIVA BOLIVIANA PARA UNA VIDA SEGURA**

Con la promulgación de la Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura” quedó abrogada la anterior Ley 2.494. Esta había entrado en vigencia el 4 de agosto de 2003, en respuesta a las ya preocupantes lagunas normativas y operativas en la materia. Sobre el período precedente se ha señalado que: “Ningún gobierno democrático logró traducir la seguridad en una política estatal [...] no tenerla fue un objetivo explícito de los gobiernos. A ningún gobierno le interesó clausurar el pasado de la seguridad y definir reglas de juego transparentes” (Quintana, 2005: 119). Este juicio permite comprender la especial relevancia que tuvo la Ley 2.494. Al instruir la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (en adelante: Sistema Nacional), la nueva normativa abrió el camino a la introducción de cambios en el monopolio absoluto que ejercía la

---

4 Loïc Wacquant sostiene que Europa occidental y más recientemente también América Latina, están rápidamente siguiendo los pasos de los Estados Unidos en el “reemplazo gradual de un (semi)Estado de bienestar por un Estado policial y penal para el cual la criminalización de la marginalidad y el encarcelamiento punitivo de las categorías desfavorecidas funcionan a modo de política social en el nivel más bajo del orden étnico y de clase” (Wacquant, 2010: 80-83).



Policía Nacional Boliviana (PNB) en materia de seguridad pública. La finalidad del Sistema Nacional era:

“...articular y coordinar de manera eficaz y eficiente las políticas, planes, proyectos y programas emergentes del poder público y de todas las personas de la comunidad, en el país y en los diferentes departamentos, sin discriminación ni exclusión alguna, destinados a asegurar el libre ejercicio de los derechos, garantías y libertades constitucionales brindando mayor seguridad a la población procurando una mejor calidad de vida a todos los estantes y habitantes del territorio Nacional.” (Art. 1)<sup>5</sup>.

Para tal efecto, la Ley 2.494 postuló la “corresponsabilidad institucional, la participación ciudadana y el control social en todos los programas de seguridad ciudadana” (Art. 3), y normó una nueva distribución de competencias que resultó ser tan desafiante como inaplicable.

En particular la PNB se vio formalmente despojada de varias de sus atribuciones exclusivas. En adelante, tendría que compartir la coordinación de todos los planes y proyectos con otras diez autoridades nacionales, reunidas con su Comandante General en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Art. 4). Es más, se atribuyó la coordinación operativa, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos a una Secretaría Técnica del Consejo Nacional que funcionaba bajo dirección del Viceministro de Régimen Interior (Art. 7), mientras que el avance de dichos planes sería evaluado por las respectivas Comisiones de Gobierno de las Cámaras de Senadores y Diputados (Art. 8). En cambio, la PNB era apenas nombrada en los 23 artículos con los que inicialmente contó la Ley 2.494. Para no ir más lejos, nuestro análisis del texto hace suponer que quienes trabajaron en su formulación no habían reparado mucho en la necesidad de una colaboración activa de la institución policial para su implementación. De esta manera, si bien durante la presidencia de Carlos D. Mesa se procedió con la reglamentación de la ley, quedó en papel su particular diseño de Sistema Nacional.

Un notable avance de la Ley 2.494 es el respaldo formal que otorgó al involucramiento activo de múltiples actores. Es probable que ello haya ayudado a impulsar el actual nuevo protagonismo con el tema, en particular entre determinados sectores de la sociedad. Si bien la ley no contempló una participación ciudadana con voz y voto en los diversos órganos del Sistema Nacional; sí estableció normas

---

5 Honorable Congreso Nacional de la República de Bolivia. *Ley N° 2.494. Ley de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*, La Paz 4 de agosto de 2003 <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1765>>.

que buscaron facilitar la consulta a “representantes debidamente acreditados de las organizaciones de la sociedad civil” (Art. 4), y la gestión de “apoyo para el financiamiento de las iniciativas de seguridad ciudadana propuestas por la sociedad civil” (Art. 5). Comenzaba a surgir un escenario en el que la ciudadanía podía plantearse roles más allá del convencional *apoyo a la labor policial*, y asumir responsabilidades en la definición de políticas públicas. El alcance de esta nueva participación desde la sociedad organizada sería puesto a prueba en el segundo período presidencial de Evo Morales, con la elaboración de la nueva Ley de Seguridad Ciudadana.

### **PROTAGONISMOS EN LA NUEVA LEY**

Documentos oficiales destacan que la Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “surge del consenso entre el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales, la Policía boliviana y la sociedad representada por sus instituciones.” (Ministerio de Gobierno, 2012: 3). En lo que concierne a la institución policial, la nueva ley subsana la deshonrosa subvaloración de responsabilidades que hemos observado en la Ley 2.494<sup>6</sup>. El nuevo modelo de Sistema Nacional incluye el reconocimiento legal del particular protagonismo operativo de la PNB en cuanto a las tareas de prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, la ley restringe las funciones de la Secretaría Técnica del nuevo Consejo Nacional –ahora llamado Consejo de Coordinación Sectorial– a la facilitación del “apoyo administrativo, logístico y técnico necesario” y la realización del “seguimiento técnico a la implementación y ejecución del Plan Nacional, para conocimiento y evaluación del Consejo” (Art. 19). Si bien esta Secretaría Técnica seguirá funcionando bajo responsabilidad de un viceministerio de Gobierno (el de Seguridad Ciudadana), la PNB ha de presentar sus informes periódicos en materia de seguridad ciudadana directamente a la ministra o el ministro de Gobierno (Art. 26). Por otra parte, la nueva ley instruye la especialización de las funciones policiales del régimen penitenciario (Art. 31) lo que, dependiendo del enfoque doctrinal que se desarrolle, puede ayudar a disminuir los altos niveles de violencia y corrupción en esta sección del sistema judicial. También se normó el área de operación, actividades y obligaciones de las empresas privadas de vigilancia cuyo funcionamiento, para

---

6 Los Artículos 17-23 de la Ley 2.494 serían derogados el 22 diciembre de 2003, mediante la Ley 2.625. Estos artículos correspondían con modificaciones al Código Penal de 1997 (Art. 17), o con la reformulación de competencias y responsabilidades con respecto al alumbrado público (Arts. 18-23).

tranquilidad de la institución policial, requiere la autorización del Comando General de la PNB.

En cuanto a la participación directa de otros actores estatales en el área de la Seguridad Ciudadana la nueva ley, además de adecuar el Sistema Nacional a la recientemente aprobada reestructuración autonómica del Estado<sup>7</sup>, establece una distinción entre el ámbito de la coordinación nacional (con competencias depositadas en la Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana) y el ámbito de la coordinación entre el Estado nacional y las entidades territoriales autonómicas (atribuido al Consejo Nacional). Como indica el nombre, la Comisión Interministerial solo está integrada por representantes ministeriales, pertenecientes a los Ministerios de Gobierno, Defensa, Justicia, Salud y Deportes, y Educación y Comunicación. Para el Consejo Nacional se ha normado la participación directa de un gran número de autoridades nacionales y autonómicas. Un aspecto que llama la atención es la ausencia de una representación directa de jueces. La Ley 264 establece la presencia del Fiscal General del Estado y el Comandante de la PNB, pero discontinúa la participación directa de la Corte Suprema de Justicia que había previsto la Ley 2.494.

De una ley que, como sostiene el Ministerio de Gobierno, ha sido consensuada con la sociedad, se puede también esperar avances en cuanto a la participación ciudadana. Para el área operativa, la nueva ley reconoce la figura del Servicio Civil Voluntario de Seguridad Ciudadana, mediante la conformación de Grupos de Apoyo Civil a la Policía (GACIPs); e instruye una “Capacitación Ciudadana” con el propósito de que la comunidad y sus organizaciones “se constituyan en sujetos estratégicos de prevención del delito y contravenciones” (Art. 37). Se trata de mecanismos de participación que no salen del esquema institucional tradicional y que ya fueron incluidos en los sucesivos planes de seguridad ciudadana desde por lo menos 1997, como una manera de “alejar a los jóvenes del alcohol y la droga [y] estrechar y armonizar las relaciones Policía-sociedad”<sup>8</sup>. Frente a estas continuidades, se destaca como novedad la presencia ciudadana directa en el Consejo Nacional, ya no a invitación facultativa (como lo estableció la Ley 2.494) sino como miembros de pleno derecho. Por tratarse de una instancia con potestades formales en la definición de políticas y normativas, este cambio podría marcar una importante diferencia para el ejercicio de la participación ciudadana y el control social. Guardamos

7 Guardamos para una siguiente entrega el análisis de las particularidades del tema con respecto a la normativa sobre competencias autonómicas.

8 *Misión de Gacip: alejar a los jóvenes del alcohol y la droga. Opinión*, Cochabamba 1° de agosto de 1999.

el análisis de este tema para una próxima entrega. Por el momento observamos que la Ley 264, en concordancia con la actitud crítica que asumen voceros del Gobierno Nacional frente al concepto de *sociedad civil*<sup>9</sup>, restringe esta participación ciudadana a la inclusión de “[r]epresentantes a nivel nacional debidamente acreditados de las organizaciones sociales y juntas vecinales.” (Art. 15).

### ORIENTACIÓN GENERAL DE LA LEY 264

La Ley 264 fue promulgada junto a la Ley Integral de Trata y Tráfico de Personas. En las primeras noticias de prensa sobre ambas normativas nacionales sobresalen dos imaginarios. Uno de ellos destaca la creación de nuevos delitos (es el caso de la Ley de Trata y Tráfico) y el endurecimiento de sanciones penales. El otro imaginario se refiere a la liberación de recursos para el fortalecimiento tecnológico e institucional de la *lucha contra el delito*. Este particular enfoque de la información pública sobre los cambios legales aprobados responde a una intención que comparten los actuales representantes gubernamentales con autoridades anteriores: la de demostrar que, ¡ahora sí!, el Estado “atiende el clamor de la población para establecer la Seguridad Ciudadana y su financiamiento como prioridad [y tomar] acciones concretas contra el delito” (Ministerio de Gobierno, 2012: 3).

En relación a este sesgo en la orientación del imaginario en materia de seguridad ciudadana, Lucía Dammert ha observado que “muchas veces la seguridad crea enemigos internos dentro de la nación y sus espacios locales urbanos”. Esta constatación señala, por un lado, el riesgo de *criminalizar* y estigmatizar, mediante la ley y su particular tipificación de delitos, a determinados sectores de la población, por ejemplo a los jóvenes de áreas periurbanas. Por otra parte, un marco de acción de *lucha contra la delincuencia* resulta muy estrecho para la implementación de políticas integrales que atiendan las problemáticas económicas y sociales con incidencia en la inseguridad ciudadana. En su práctica, como continúa señalando Dammert, es un marco de acción que refuerza el reclamo de la ciudadanía “por más presencia policial pese a su gran falta de confianza en la institución.” (Dammert, 2004: 111-112). Esto nos lleva a cuestionar la medida en que los diversos actores busquen y puedan apoyarse en la nueva normativa para superar los modelos de seguridad heredados del poder (neo) colonizador punitivo y su institucionalidad. En la siguiente sección analizaremos cómo la Ley 264, a tiempo de integrar un discurso de

---

9 El Movimiento al Socialismo asocia el concepto de Sociedad Civil con la promoción ideológica neoliberal.

equidad, justicia social y respeto a los Derechos Humanos, contradice estos mismos principios al incluir elementos del “enfoque punitivo de los problemas sociales” y la “penalización de la precariedad” que en la actualidad caracterizan la promoción del Estado penal a escala internacional (Wacquant, 2010: 60-62).

## **ENDURECIMIENTO DE SANCIONES Y MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA**

El Observatorio de Género (Plataforma de la Mujer, 2012) destaca entre las “propuestas desde las mujeres” incorporadas en la nueva ley de Seguridad Ciudadana:

- El objeto de “garantizar la seguridad ciudadana promoviendo la paz y la tranquilidad social en el ámbito público y privado”. El Observatorio señala que la mención expresa del ámbito privado “es clave para la protección de las niñas y mujeres dado que, como evidencian las estadísticas, donde están más vulnerables y sufren más violencia es en sus propios hogares y en el ámbito privado...”.
- Principios como la Equidad de Género y Generacional, Celeridad, Respeto a los Derechos Humanos, Interculturalidad, Igualdad, Oportunidad, Sostenibilidad y la Priorización de la Víctima.
- El establecimiento del modelo de Policía Comunitaria con esfuerzos enfocados en la solución de problemas vinculados con la criminalidad, la violencia pública, privada y otro tipo de conductas o factores que generan inseguridad en todo el territorio nacional, en coordinación con la vecindad, comunidad, las organizaciones vecinales y otras instituciones públicas y privadas; y de patrullajes conjuntos de la Policía Boliviana, el Ministerio Público y las Brigadas de Protección a la Mujer y la Familia, para fortalecer las acciones de dichas brigadas.

Coincidimos plenamente en la relevancia de estas inclusiones que apuntan a la construcción de *una noción integral de la seguridad ciudadana* en debates, políticas, planes y acciones. El actual tratamiento común del tema sobrevalora la relevancia de la vía pública como el primer escenario de inseguridad para *el ciudadano*. En una anterior entrega hemos señalado que datos comparados de varias encuestas DHS<sup>10</sup> y otros estudios realizados en Bolivia destacan la especial rele-

---

10 DHS: *Demographic and Health Surveys* o Encuestas Nacionales de Demografía y Salud. <<http://www.measuredhs.com/>>.

vancia en el país de la violencia contra la mujer a manos de una pareja (OEA 2008: 22; en Roncken 2012).

Igualmente las particulares condiciones de violencia que viven niñas y niños bolivianos en espacios privados justifican una ampliación del habitual exclusivo enfoque en las inseguridades del ámbito público. Es lo que hace la Ley 264, guardando coherencia interna en el nivel de los fundamentos éticos declarados ya que la inclusión de una atención a lo que ocurre en el ámbito privado coincide con la definición de la seguridad ciudadana como un bien común (Art. 3), con la introducción del Principio de la Priorización de la Víctima (Art. 2), y con la adopción de “medidas de acción afirmativa y/o diferenciada que valore la diversidad con el objetivo de lograr equidad y justicia social” (Art. 2). Sin embargo, además del qué (la definición de sujetos y objetos de atención), nos ha de preocupar el cómo (¿hacia dónde se dirige dicha atención?), y es ahí donde la Ley 264 revela ambigüedades que ponen en entredicho su declaración de principios.

**Tabla 1**  
Cambios en las sanciones mínimas y máximas de reclusión con la Ley 264

Tiempos de reclusión por delito (mínimo-máximo)	Código Penal (1972)	Ley 2.494 (2003) Texto Original*	Ley 264 (2012)
<i>Delitos contra la autoridad de las decisiones judiciales</i>			
Evasión (de la detención y/o condena)	1-6 meses	3 meses-2 años	3-5 años
Evasión con empleo de violencia/intimidación	6 meses-2 años	6 meses-3 años	5-8 años
<i>Delitos contra la vida y la integridad corporal</i>			
Homicidio y lesiones graves o gravísimas en accidentes de tráfico (motorizado)	1-3 años	1-3 años	1-3 años
Bajo dependencia de alcohol o estupeficientes	1-5 años	1-5 años	5-8 años

\* Como hemos señalado en la Nota N° 9, las modificaciones al Código Penal del texto original de la Ley 2.494 fueron decretadas nulo unos meses después de su promulgación.

La Tabla 1 resume las modificaciones al Código Penal que dispone la Ley 264. Si bien el ministro de Gobierno Carlos Romero “advirtió que la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana [...] endurece las penas para los delitos que atentan contra la vida, los derechos humanos y la integridad física de las personas”<sup>11</sup>, podemos ver que el endureci-

11 *Ley de Seguridad Ciudadana endurece penas por delitos graves. La Razón*, La Paz 1° de agosto de 2012.

miento de la ley no ha sido tan generalizado<sup>12</sup> y que, en realidad, no concierne a más de dos tipos de delitos: la evasión de una condena o detención preventiva y la acción de causar, al conducir un vehículo motorizado, daños físicos mayores a una o más personas. Esta selección en el endurecimiento de penas nos permite decir un par de cosas sobre la orientación de la ley y las prioridades del debate nacional sobre seguridad y justicia penal. Primero, en un país que de manera persistente registra índices de detención preventiva abismalmente elevados (en los últimos 10 años no ha bajado del 70% de la población carcelaria y actualmente ronda el 90%), hemos de cuestionar la pertinencia de una generalizada y severa penalización de la evasión judicial. En particular el aumento de 1 a 3 años de la pena mínima para el intento de evasión sin el empleo de violencia o intimidación añade a los impactos negativos de la retardación de justicia y a la urgencia de una atención eficaz de este fenómeno.

En segundo lugar, se trata de modificaciones al Código Penal que alejan al país de una necesaria reconsideración de la tendencia a judicializar sus respuestas ante problemáticas sociales no resueltas. ¿En qué medida consideramos deseable que el Estado boliviano recurra a la individualización de responsabilidades penales en compensación de determinadas debilidades en la gestión pública de situaciones complejas como, por ejemplo, el reciente espantoso crecimiento del parque automotriz que ha puesto en jaque a las capacidades de planificación urbana a lo largo del país? Si bien la perspectiva del *Vivir Bien* incentiva el cumplimiento de responsabilidades, lo hace reconociendo principios de equilibrio, complementariedad e interdependencia. Estos criterios están reñidos con el establecimiento de penas mínimas para quienes son encontrados *culpables* en un accidente de tránsito con lesiones físicas mayores. Por otra parte, el considerable aumento del tiempo de reclusión en casos de culpabilidad demostrada de un accidente de tráfico bajo influencia de alcohol y/o estupefacientes –antes de respaldarse en estudios que pronostiquen su eficacia– parece ser un efecto del renovado discurso de *tolerancia cero* frente a las sustancias controladas. Al respecto, señalamos que las últimas propuestas de ley en materia de drogas plantean un considerable endurecimiento generalizado de sanciones (Achá, 2012).

En las noticias sobre la promulgación de la Ley 264 también se ha destacado la liberación de mayores recursos para el fortalecimiento institucional y tecnológico. Si bien las notas de prensa concen-

---

12 Esta lectura no considera las modificaciones al Código de Procedimiento Penal. Estas, sin embargo, no contradicen nuestro análisis de las modificaciones al Código Penal.

traron su atención en las disposiciones para el reforzamiento de las capacidades operativas del aparato policial, nos parece importante enfatizar que la nueva ley también norma la estructura y el funcionamiento del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC). Entre las funciones de esta institución, que ya fue creada en febrero de 2010 mediante una resolución ministerial, está la tarea de “diseñar e implementar sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño de la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y de las instituciones públicas relacionadas con la seguridad ciudadana” (Art. 25). El cabal cumplimiento con esta responsabilidad, en el marco del principio de la transparencia (“La información relativa a la seguridad ciudadana deberá estar a disposición de la población”, Art. 4), proveería una herramienta esencial para avanzar en la implementación del control social, identificado como fundamento del Sistema Nacional. En este momento, el ONSC posee *on line* una página web en la que presenta sus actividades y publica algunas estadísticas, sobre las que hablaremos más adelante en el capítulo sobre la aplicación de la ley.

La cara más visible del instruido fortalecimiento tecnológico es, sin duda, la adquisición e implementación de costosas innovaciones. Estas ayudarían a optimizar el uso de los recursos destinados a las tareas de control y vigilancia. Se trata de dispositivos como las cámaras para el monitoreo electrónico en espacios públicos y privados de gran afluencia, helicópteros para la vigilancia aérea, etiquetas de autoidentificación para vehículos y otros, cuya capacidad para contribuir a la optimización de recursos y su utilidad en la promoción de la paz y la tranquilidad social han de demostrarse en la práctica. Esperamos volver sobre este tema en una siguiente entrega, desde una mirada crítica que se hace necesaria porque, entre las características de la observada escalada punitiva en el mundo globalizado, se encuentra el “deseo insaciable de innovaciones burocráticas y dispositivos tecnológicos”, similares a los previstos en la Ley 264 (Wacquant, 2010: 30).

### **DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA**

Nuestra lectura del estado de la normativa boliviana en materia de seguridad ciudadana permite precisar algunas preguntas para un análisis de contexto que considera las actuales prácticas operativas y su disposición para el cambio. Tomando en cuenta: (a) el *novedoso bagaje de principios* declarados de la Ley 264 y el nuevo Sistema Nacional, enmarcados en el *Vivir Bien*, la corresponsabilidad institucional, la participación ciudadana y el control social; (b) el potencial de los nuevos mecanismos de cogestión y herramientas de seguimiento; y (c) las



contradicciones internas en cuanto a la orientación de prioridades y líneas de acción; buscamos en este capítulo acercarnos a los alcances de la Ley 264 como instrumento de cambio en la formulación y aplicación de políticas de seguridad. ¿En qué medida la ley podrá ayudar a construir, de manera coherente y progresiva, una atención integral al conjunto de inseguridades ciudadanas en el país, mediante programas y prácticas que nos acerquen al objetivo de una vida segura con equidad y justicia social? Para llegar a una primera respuesta tentativa a esta pregunta, revisamos la historia reciente del funcionamiento y las prácticas de la institución policial que, como actor clave en la problemática de la inseguridad, ha de ser un elemento esencial del cambio. Analizamos la priorización en la atención a determinados delitos en los planes de seguridad y las acciones del aparato judicial, y revisamos la actual capacidad de control interno de la institucionalidad estatal en esta materia. ¿En qué medida esta requería la complementación de mecanismos externos de seguimiento y control, y qué capacidad demuestra en particular el ONSC para poder convertirse en un instrumento de apoyo adecuado y eficaz?

## **EL POTENCIAMIENTO INSTITUCIONAL EN NÚMEROS**

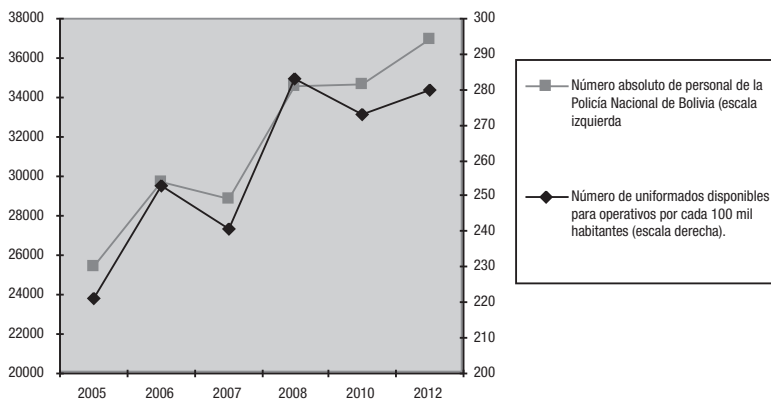
En una anterior entrega hemos señalado que la República de Bolivia, *en sus más de 25 años de vida democrática entre 1982 y 2008, no logró construir una política de seguridad pública o ciudadana coherente, eficaz y respetuosa de los derechos humanos*. Hasta el año 2002 los sucesivos gobiernos nacionales, en su afán de mostrarse anuentes a seguir los paradigmas y dictámenes de una *guerra contra las drogas* importada (Roncken, 2012), “desarrollaron una política de seguridad con perfil regresivo, atentatorio y transgresor de los derechos humanos [...replicando] los mismos problemas de siempre: represión contra pequeños delincuentes, golpes de efecto mediático a favor de la imagen policial y el recurrente discurso de la legalidad y subordinación policial al orden constitucional.” (Quintana, 2005: 301-302; 145). Sobre el período 2002-2005 Loreta Tellería ha observado que ningún programa de seguridad ciudadana “...contemplaba una reforma sustancial de las instituciones del sistema penal, principalmente de la Policía” (Mollericona, 2007: XI), mientras que hasta el año 2008:

“...si bien se observa una evolución en cuanto al carácter participativo y preventivo [...] permanece inalterable el protagonismo de la institución policial [...] una visión altamente represiva y de control [...] la ausencia de mecanismos de evaluación, medición de resultados, definición presupuestaria y efectiva articulación con instituciones a nivel central” (Tellería, 2012: 9).

Con la presidencia de Evo Morales se registra, luego de una disminución coyuntural en el primer año de gobierno (2006), un sostenido reforzamiento de los recursos estatales destinados al área de la seguridad. De 2005 a 2012, el presupuesto del sector de Defensa aumentó en un 96% alcanzando el monto de Bs. 2.305 millones anuales; mientras que los recursos del sector de Orden Público y Seguridad (OPS) aumentaron en un 41%, llegando a Bs. 2.091 millones por año<sup>13</sup>. Con la Ley 264 promulgada, el ministro de Gobierno informó que “a los 2.200 millones de bolivianos que destina el Gobierno Nacional a la seguridad ciudadana, ahora se suman otros 600 millones que aportarán los gobiernos departamentales y municipales”<sup>14</sup>. En términos absolutos, el crecimiento del sector OPS responde netamente a la institución policial cuyo presupuesto anual subió en un 118%, de Bs. 897 millones en 2005 a Bs. 1.959 millones en 2012, respectivamente 60,3% y 93,6% del monto total para este sector (Ministerio de Gobierno, 2012: 3).

**Gráfico 1**

Número absoluto de personal de la PNB<sup>15</sup> y de uniformados disponibles para tareas operativas por cada 100 mil habitantes<sup>16</sup> (2005-2012).



13 Datos de 2005 son del Instituto Nacional de Estadística <[www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo)>, los de 2012 son del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas <<http://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2012/index.htm>>.

14 Observamos la confusión en esta cita del gasto total para el sector OPS con el presupuesto para Seguridad Ciudadana; *Evo promulga leyes de seguridad que endurecen y crean sanciones*. *La Razón*, La Paz, 1º de agosto de 2012 <[http://www.la-razon.com/sociedad/Evo-promulga-seguridad-endurecen-sanciones\\_0\\_1661233889.html](http://www.la-razon.com/sociedad/Evo-promulga-seguridad-endurecen-sanciones_0_1661233889.html)>.

15 PNUD, 2006: 33 (2005); OEA, 2008a: 13 (2006); Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA (2007, 2008); *La Razón*, La Paz 30 de diciembre de 2010 (2010); *El Deber*, La Paz, 22 de mayo de 2012 (2012). Este último dato es un estimado global del Comandante de la PNB.

16 Elaboración propia basada en los números absolutos y las proyecciones poblacionales del INE. En la conversión a los números de uniformados disponibles para operativos, se ha aplicado un factor constante de 0,82 siguiendo la información del año 2010.

Como demuestra el Gráfico 1, también aumentó el número de uniformados, de aproximadamente 25 mil en 2005 a casi 35 mil en 2010. Estos datos permiten calcular el promedio nacional del número de uniformados por cada 100 mil habitantes. Como haindicado en 2010 el entonces comandante de la PNB, solo un 82% del total de 34.649 efectivos estaban disponibles para participar en operativos. Con las proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)<sup>17</sup>, esto nos deja una relación de 273 uniformados por cada 100 mil habitantes para la realización de operativos, cercana a la norma de referencia de 280 uniformados por cada 100 mil habitantes establecida por las Naciones Unidas, y comparable con la cifra de otros países de la región<sup>18</sup>. El Gráfico 1 indica que Bolivia ya alcanzó este nivel de fuerza operativa en el año 2008, pero su distribución en el territorio nacional es despareja. Tomando por ejemplo las ciudades del *Eje*, se ha informado para 2010 la presencia de 362 uniformados por cada 100 mil habitantes en La Paz, 234 en Cochabamba y 202 en Santa Cruz respectivamente.<sup>19</sup> En este sentido resultó oportuno el anuncio del Ministerio de Gobierno de la implementación de un plan de emergencia dentro del cual “se la ha pedido a la Policía que realice un diagnóstico y redistribución del personal de acuerdo a la densidad poblacional y la incidencia de delitos”<sup>20</sup>. Otro aspecto pendiente de la redistribución interna de recursos concierne a la escala salarial de la institución policial.

En junio de 2012, al finalizar su primer mes de gestión, el coronel Víctor Maldonado –comandante de la PNB hasta principios de diciembre– se vio enfrentando una crisis institucional que se tornó violento con la toma de oficinas de Inteligencia y de la Dirección General de Investigación Policial Interna (Digipi) en tres departamentos. Esposas de policías de bajo rango<sup>21</sup> habían iniciado las

17 INE, 2012 <<http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC2030901.HTM>>.

18 *Ecuador no necesita más policías, según normas mundiales*. *La Hora*, Quito 6 de junio de 2012. <<http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101341078/1/Ecuador%20no%20necesita%20m%C3%A1s%20polic%C3%ADas,%20seg%C3%BAn%20normas%20mundiales.html#.UNhwjqxrRu4>>.

19 *Hay un policía por cada 366 bolivianos; 36% está en La Paz*. *La Razón*, La Paz 30 de diciembre de 2010 <<http://reyquibolivia.blogspot.com/2010/12/hay-un-policia-por-cada-366-bolivianos.html>>.

20 *Gobernación posesiona al primer Consejo Departamental de Seguridad Ciudadana*. *Los Tiempos*, Cochabamba, 5 de septiembre de 2012 <<http://brigadacbba.blogspot.com/2012/09/gobernacion-posesiona-al-primer-consejo.html>>.

21 La participación de la mujer en la PNB aún es baja. En 2008 se registró un porcentaje global de 10,4% (OEA, 2008a: 21).

acciones de protesta exigiendo una nivelación de los salarios para policías y militares<sup>22</sup>.

Los uniformados también incluyeron entre sus demandas la anulación de la Ley 101 de régimen disciplinario, lo que explica la elección de las oficinas de control interno como blancos de las acciones de protesta. Waldo Albarracín, ex defensor del pueblo, adjudicó las críticas a esta nueva normativa (promulgada el 4 de abril de 2011) a “la rigidez con la que ha sido redactada” por lo que “no da espacios para una defensa amplia y en esas circunstancias está destinada a la sanción antes que el esclarecimiento.”<sup>23</sup> Las recientes movilizaciones de policías y esposas resaltaron, una vez más, la fragilidad de la subordinación de la PNB a la institucionalidad del Estado Nacional. No sin razón, el Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Gobierno menciona como potencial amenaza a su misión y visión que “(l)a Policía Nacional no responda a lineamientos definidos por el Ministerio de Gobierno como cabeza de sector” (Ministerio de Gobierno, 2010: 25). La siguiente sección ilustra el contexto de esta significativa frase mediante un repaso de las noticias en torno a los ocho relevos que ha conocido el cargo de comandante general de la PNB de 2006 a 2012.

### ¿FORTALECIMIENTO SIN REFORMA?

En las dos gestiones presidenciales de Evo Morales hasta fines de 2012, ya son nueve los funcionarios que han sido posesionados en el cargo supremo de la institución policial.

El primer comandante, general Isaac Pimentel, ocupó el cargo de enero a diciembre de 2006 y se despidió con elogios. Morales comentó: “En estos once meses, el gobierno y la Policía hemos empezado a dignificar al país. Quiero felicitar a la Policía porque según las últimas encuestas el nivel de aceptación de sus tareas entre la población ha subido”.

El comandante sucesor, general Miguel Vásquez, prometió “transparentar la administración de los recursos humanos y económicos, que se concretará con control social, de manera que la población conozca el presupuesto asignado a la entidad policial, la magnitud de los ingresos propios y el destino de los recursos económicos”<sup>24</sup>. En

22 *Violento motín policial desemboca en diálogo; militares vigilan ciudades de Bolivia. Página Siete*, La Paz 23 de junio de 2012 <<http://eju.tv/2012/06/violento-motn-policial-desemboca-en-dilogo-militares-vigilan-ciudades-de-bolivia/>>.

23 “*Cesa motín policial en Bolivia tras acuerdo salarial con el gobierno*. AFP, 27 de junio de 2012 <<http://prensalider.blogspot.com/2012/06/cesa-motin-policial-en-bolivia-tras.html>>.

24 *Comandante se comprometió a manejo transparente de Policía. El Diario*, La Paz 30 de diciembre de 2006 <[http://www.eldiario.net/noticias/2006/2006\\_12/nt061230/4\\_01scd.php](http://www.eldiario.net/noticias/2006/2006_12/nt061230/4_01scd.php)>.

mayo de 2008 también Vásquez se retiró con la frente en alto: “Me voy satisfecho señor presidente por la labor que hemos cumplido. Hemos hecho todos los esfuerzos para consolidar y coadyuvar el proceso de cambio que vive el país”, dijo<sup>25</sup>. En noviembre de 2009 Vásquez sería nombrado viceministro de Seguridad Ciudadana, cargo que ocupó hasta junio de 2012. Sin embargo, durante la gestión de Vásquez se registró al menos un momento en el que la institución policial se enfrentó con éxito a una instrucción superior, al revertirse la destitución del coronel Wilge Obleas de la comandancia del departamento de Cochabamba (por “emitir una orden unilateral: reprimir a las personas que quemaban el edificio prefectural” en enero de 2007), por decisión del propio presidente, “tras una presión del ex comandante Miguel Vásquez y todo su Alto Mando”<sup>26</sup>.

El tercer comandante, general Miguel Gemio, asumió el cargo máximo en junio de 2008, a tiempo de enfatizar “los preocupantes índices de delincuencia y criminalidad” en el país y plantear la necesidad de “repensar los modelos tradicionales e implantar la ejecución de planes innovadores y eficaces”<sup>27</sup>. No obstante estos propósitos Gemio dispuso la instalación del general (r) René Sanabria en la presidencia del Tribunal Disciplinario de la Policía. En el año 2011 Sanabria, ex comandante de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), sería detenido en Panamá y procesado en Estados Unidos por su involucramiento con el transporte de 4,7 toneladas de cocaína. Tiempo antes de estallar este escándalo, el general Gemio ya se había retirado de la comandancia. En su acta de despedida, en marzo de 2009, destacó como un logro importante del cambio durante su gestión “la construcción de la Academia Nacional de Policías, hoy Universidad Policial...”<sup>28</sup>, institución que tres años más tarde también sería el escenario de un escándalo.

---

25 *Conflicto con las FFAA en Sucre tumba a comandante de la Policía. Hoy Bolivia*, La Paz 29 de mayo de 2008 <<http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdSeccion=2&IdEdicion=25&IdNoticia=2400>>.

26 *Malestar policial por relevo de Comandantes. Diariocrítico de Bolivia*, La Paz 11 de agosto de 2006 <<http://bolivia.diariocritico.com/2008/Junio/noticias/80181/malestar-policial.html>>.

27 *El gobierno renovó el Alto Mando Policial y Comandantes Departamentales. La Jornada*, La Paz 10 de junio de 2008 <<http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/mando.html>>.

28 *El Gral. Victor Hugo Escobar Guzmán es el nuevo comandante general de la policía boliviana. Fides virtual*, La Paz 9 de marzo de 2009 <<http://www.fmbolivia.com.bo/noticia9365-el-gral-victor-hugo-escobar-guzman-es-el-nuevo-comandante-general-de-la-policia-boliviana.html>>.

El cuarto comandante, general Víctor Hugo Escobar, asumió el cargo apenas un mes después de su instalación como subcomandante de la PNB. Ya antes, en junio de 2008, Escobar había protagonizado una crisis por un conflicto de competencias entre su institución y los poderes políticos del Estado. El entonces ministro de Gobierno, Alfredo Rada, había destituido al general de la comandancia departamental de La Paz criticando su orden para reprimir a una manifestación de pobladores de El Alto frente a la sede diplomática de los Estados Unidos. Tras esta decisión del ministro la prensa nacional registró “un profundo malestar” en la institución policial cuyos altos funcionarios cerraron filas en apoyo a su colega<sup>29</sup>. El posterior ascenso de Escobar a la comandancia podría, por ello, ser interpretado como una tregua por parte del Gobierno Nacional. Sin embargo, la gestión de Escobar duró apenas nueve meses, y un excepcional despliegue de catarsis institucional acompañó su destitución en enero de 2010. El sucesor, coronel Oscar Nina, hizo referencia a los “muchos hechos de indisciplina y corrupción en la Policía” registrados en los meses precedentes, sin olvidar mencionar “las denuncias de acoso sexual que pesan contra el mismo ex comandante Víctor Hugo Escobar”. Por su parte, el presidente Morales se refirió a “algunos efectivos de rango [que habían establecido] acuerdos o alianzas secretas con delincuentes y agentes del imperialismo norteamericano”<sup>30</sup>.

Una vez en la comandancia, el coronel Nina (luego ascendido a general) postuló una transformación institucional con “la consigna de desterrar la maldad de nuestra institución, el odio, el abuso y la prepotencia”. Alfredo Rada, ministro de Gobierno saliente, anunció “la depuración de los malos efectivos en las filas policiales”, puntualizando que “[e]l coronel Nina será el encargado de hacer una evaluación minuciosa para quedarse con los mejores elementos”<sup>31</sup>. Sin embargo, los meses siguientes no reportaron novedades y la primera señal del prometido cambio recién vio la luz pública en julio de 2010, luego de que “un sospechado de atraco y asesinato [...] muriera en celdas policiales en circunstancias confusas y en medio de denuncias de tortura”<sup>32</sup>. El

29 *Malestar policial por relevo de Comandantes. Diariocrítico de Bolivia*, La Paz 11 de junio de 2008 <<http://bolivia.diariocritico.com/2008/Junio/noticias/80181/malestar-policial.html>>.

30 *Evo Morales nombra nuevo Comandante y denuncia contubernio policial. La Prensa*, La Paz 25 de enero de 2010 <<http://www.fmbolivia.com.bo/noticia22015-evo-morales-nombra-nuevo-comandante-y-denuncia-contubernio-policial.html>>.

31 *Nina pide a policías vinculados a mafias que alisten maletas. La Razón*, La Paz 25 de enero de 2010 <[http://www.derechoshumanosbolivia.org/noticia.php?cod\\_noticia=NO20100125090033](http://www.derechoshumanosbolivia.org/noticia.php?cod_noticia=NO20100125090033)>.

32 *Luz Mendoza, La Policía boliviana purgó a 429 de sus efectivos y mandó a la cárcel a 25 de sus agentes, al iniciar el viernes una reforma institucional contenido en el*

flamante ministro de Gobierno, Sacha Llorenti, anunció un “paquete legal de transformaciones, no solamente de la Policía sino también en temas de seguridad ciudadana y del Estado”. La Policía movilizó de manera sorpresiva “35.000 efectivos en todas las ciudades principales del país para restituir la seguridad ciudadana...” y se puso en marcha el Plan Punto Final mediante el cual la Policía boliviana “purgó a 429 de sus efectivos y mandó a la cárcel a 25 de sus agentes”. Nina informó que “los uniformados observados incurrieron en la comisión de delitos tales como tentativa de homicidio, homicidio, robo, tentativa de violación, estafa, lesiones, tráfico de sustancias controladas, cohecho pasivo, uso de influencias, extorsión, encubrimiento, asociación delictuosa, falsedad material e ideológica, conducción peligrosa, aborto, peculado y otros”<sup>33</sup>. No obstante estos enérgicos discursos y acciones puntuales, fue durante la gestión de Nina (quien, como ex director de la FELCN, estaba familiarizado con el tema de las drogas) que la DEA estadounidense apresó al general (r) Sanabria. Días después, en marzo de 2011, el presidente Morales relevó a Nina dando a su sucesor, el coronel Ciro Farfán Medina, “un plazo de 90 días para erradicar lo que considera el cáncer del narcotráfico protagonizado por efectivos policiales”<sup>34</sup>. Farfán, ascendido desde la Dirección Nacional de Tránsito, apenas duró dos meses, y fue conminado a renunciar por sospechas de involucramiento en un caso de clonación de placas vehiculares. En un intento por salvar lo que aún quedaba de credibilidad institucional, el séptimo comandante general Jorge Santiesteban, prometió *mano dura* en la lucha contra la corrupción interna advirtiendo que “los policías que sean sorprendidos o denunciados de corrupción serán sancionados por la vía administrativa, ejecutiva, civil y penal”<sup>35</sup>. Sin embargo, tampoco este comandante logró personificar el anunciado modelo de cambio. El 21 de mayo de 2012, Santiesteban

---

*Plan Punto Final de lucha sin cuartel contra la corrupción. EJU!*, La Paz, 31 de julio de 2010 <<http://eju.tv/2010/07/en-marcha-reforma-institucional-en-polica-boliviana-con-purga-de-429-uniformados/>>.

33 *Sacha anuncia plan de reforma policial. Opinión*, Cochabamba 17 de octubre de 2010 <<http://cidarvargas.boliviademocratica.net/prensa/sacha-anuncia-plan-de-reforma-policial-0-196779-196737.html>>.

34 *Oscar Farfán fue posesionado nuevo comandante de la Policía Boliviana por Evo Morales*. NAN, La Paz 11 de marzo de 2011 <<http://www.eabolivia.com/seguridad/6576-oscar-farfan-fue-posecionado-nuevo-comandante-de-la-policia-boliviana-por-evo-morales.html>>.

35 *Nuevo Comandante de la Policía boliviana promete mano dura en lucha contra corrupción interna. ABI*, La Paz 19 de mayo de 2011 <<http://www.fmbolivia.com.bo/noticia53435-nuevo-comandante-de-la-policia-boliviana-promete-mano-dura-en-lucha-contra-corrupcion-interna.html>>.



fue destituido a consecuencia de denuncias que le responsabilizaban del ingreso irregular de 54 cadetes a la Academia Nacional de Policía (Anapol). Nardi Suxo, ministra de Transparencia, denunciaría luego que “los jefes policías implicados en este caso, entre ellos el general Santiesteban, se dieron a la tarea de amenazar a su entorno familiar; a los fiscales asignados a este caso, a investigadores y periodistas”<sup>36</sup>, mientras que Santiesteban alegó la existencia de “una guerra sucia y conspiración para acelerar su cambio”<sup>37</sup> y aseguró que asumiría su defensa ante la justicia ordinaria para esclarecer la verdad de los hechos. Sin embargo, según reportes de la prensa el general eludió su declaración informativa ante la Fiscalía en siete oportunidades, y las medidas cautelares impuestas por el juez en otras cuatro<sup>38</sup>. El octavo comandante, coronel Víctor Maldonado Hinojosa, comentaría durante su corta gestión (de mayo a diciembre de 2012) que durante la presidencia de Morales, su institución solo conoció cambios de forma y no de fondo: “La Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) ha recibido ese nombre nomás, antes se llamaba PTJ y antes era Criminalística. Si usted ve el edificio, es el mismo, las personas que trabajan también son las mismas. En este último periodo solo se han cambiado nombres”, dijo<sup>39</sup>. El relevo de Maldonado siguió un nuevo momento de crisis sobre el que el presidente Morales comentaría: “... no es posible que hagamos estas reuniones con excomandantes [...] para que nos graben a nosotros, me he sentido inseguro...”<sup>40</sup>.

Concluimos que la institución policial ha mostrado poca voluntad y capacidad para enfrentar por cuenta propia los múltiples retos de su transformación. Por otra parte, no podemos adjudicar todas las falencias del aparato judicial al deficiente funcionamiento de la PNB. Sus

36 “Ex director Nacional de Inteligencia es el nuevo comandante General de la Policía. *Los Tiempos*, 21-05-2012 en [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120521/ex-director-nacional-de-inteligencia-es-el-nuevo-comandante-general-de-la\\_172184\\_362178.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120521/ex-director-nacional-de-inteligencia-es-el-nuevo-comandante-general-de-la_172184_362178.html)>.

37 Luz Mendoza, *Coronel reemplaza a General en comando de la Policía; tras su caída, Santiesteban revela guerra sucia. EJU!*, La Paz 21 de mayo de 2012 <<http://eju.tv/2012/05/coronel-de-inteligencia-es-el-comandante-de-la-polica-tras-su-cada-santiesteban-revela-guerra-sucia/>>.

38 *Santiesteban elude su cautelar por cuarta vez. La Razón*, La Paz 10 de octubre de 2012 <[http://www.la-razon.com/nacional/seguridad\\_nacional/Santiesteban-elude-cautelar-cuarta-vez\\_0\\_1703229692.html](http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Santiesteban-elude-cautelar-cuarta-vez_0_1703229692.html)>.

39 Víctor Santos Maldonado: ‘No hay cambios de fondo en la Policía’. *El Deber*, La Paz 29 de junio de 2012 <<http://www.eldeber.com.bo/victor-santos-maldonado-no-hay-cambios-de-fondo-en-la-policia/120628233927>>.

40 *Director de Inteligencia fue posesionado como comandante General de la Policía. ANF*, La Paz 6 de diciembre de 2012 <<http://www.lapatriaenlinea.com/?t=director-de-inteligencia-fue-posesionado-como-comandante-general-de-la-policia&nota=128042>>.

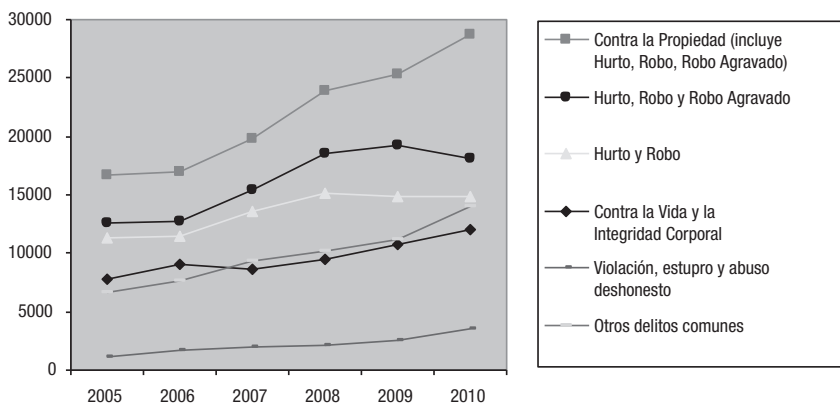


recurrentes muestras de corrupción endémica y abismal autonomía de acción, tienen tanto o más que ver con las debilidades en la atención a las tareas de monitoreo y control externo, tanto por parte de la misma institucionalidad estatal como desde la ciudadanía. A raíz de las acusaciones de corrupción que marcaron la breve comandancia del general Farfán, el actual ministro de la Presidencia Juan Ramón Quintana, planteó la necesidad de “fortalecer el propio papel del Ministerio de Gobierno [que] también tiene que ser objeto de una profunda reforma”. En la ocasión, Quintana calificó a dicho ministerio como “una institución que tiene estructuras burocráticas de hace 40 o 50 años”<sup>41</sup>.

### EL RENOVADO IMPULSO A LA JUSTICIA DE CLASE

La señalada deficiente capacidad institucional para la generación y gestión de cambios estructurales en el área de Orden Público y Seguridad deja el campo libre a la imposición de propuestas y ofensivas del enfoque punitivo, y a la renovación de prácticas de la justicia de clase. En este subcapítulo ilustramos la aparente vigencia de esta realidad con algunas estadísticas oficiales publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

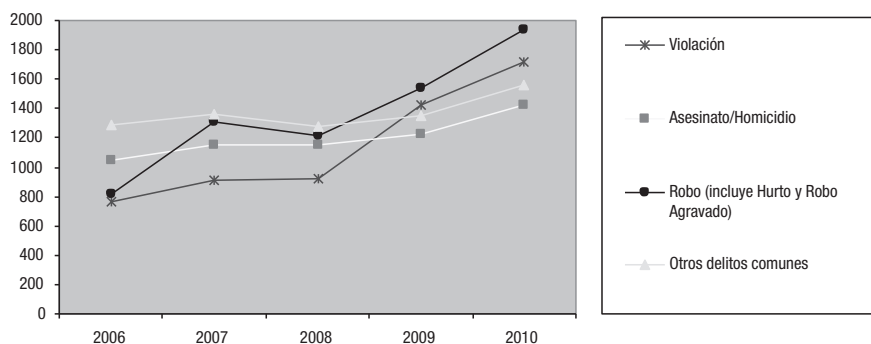
**Gráfico 2**  
Desglose de denuncias de delitos de mayor incidencia 2005-2010.



Fuente: INE, con datos de la PNB.

41 *Quintana pide reforma total del Ministerio de Gobierno. Página Siete*, La Paz, 24 de mayo de 2011 <<http://www.paginasiete.bo/2011-05-4/Nacional/NoticiaPrincipal/02Esp01240511.aspx>>.

**Gráfico 3**  
Desglose de la sospecha o condena por delitos comunes de mayor incidencia  
entre la población carcelaria 2006-2010



Fuente: INE, con datos de la PNB.

El Gráfico 2 presenta, para los delitos comunes de mayor incidencia a nivel nacional, los números de casos denunciados en el período 2005-2010. La figura visualiza que, si bien ha habido tendencias ascendentes en las denuncias de delitos contra la vida y la integridad corporal (que incluyen el homicidio y el asesinato), de casos de violación y delitos conexos, y de delitos comunes clasificados como “otros”; el grueso de las denuncias se ha concentrado cada vez más en los delitos contra la propiedad. De estos, el hurto, el robo y el robo agravado (atracó) suelen recibir la mayor atención del público. Si bien los números absolutos respaldan esta particular preocupación, no son precisamente éstos los delitos que muestran en el gráfico el mayor grado de crecimiento sostenido en el tiempo. En particular observamos los datos de la llamada *pequeña delincuencia*, que ocupa la mayor parte de las denuncias por hurto o robo (sin empleo de intimidación o violencia). En 2005, estas representaban el 63,6% de las denuncias de delitos contra la propiedad, tendiente a un leve crecimiento. Pero en el período 2008-2010 se discontinúa esta tendencia, mientras sigue aumentando la relevancia de denuncias de otros delitos contra la propiedad como la estafa y la extorsión. ¿Cómo responde el sistema judicial a esta situación? Veamos el Gráfico 3 que recoge los datos publicados por el INE bajo el tendencioso título de “comportamiento delictivo de la población penal”<sup>42</sup>. Como demuestra esta figura, ha habido de 2005 a

42 Considerando que las mismas estadísticas publicadas por el INE registran para el año 2010 un 77,2% de la población carcelaria en detención preventiva, nos parece

2010 un importante crecimiento de la población carcelaria boliviana por sospecha o confirmación de su participación en la comisión de algún delito común. Este crecimiento se hace más notable para los delitos de Robo (que incluyen casos de Hurto) y de Violación, sobre todo en el período 2008-2010.

Para los delitos de Violación, el creciente número de detenidos es registrado a lo largo del país, y coincide con un sostenido aumento de las denuncias (ver Gráfico 2). Es llamativa la excepcional variación entre la contribución relativa de estos delitos al total de detenidos por delitos comunes por un lado (19,5% en 2006 y 25,8% en 2010, de acuerdo al Gráfico 3) y por el otro lado, su aporte al número de delitos comunes denunciados (4,9% en 2006 y 6,0% en 2010, de acuerdo al Gráfico 2). Más allá de la incidencia de factores relacionados a la ley penal, como la dureza de la pena y la restricción de beneficios para los detenidos por Violación, los datos también indican un mayor nivel de funcionamiento del sistema penal para estos casos, sea por características propias del delito (como pueden ser el grado de proximidad entre victimario y víctima, o la particular persistencia de la víctima para dar seguimiento al caso, una vez que se haya animado a realizar la denuncia), sea a causa de la progresiva inclusión del tema de la violencia sexual en la agenda pública del país. Si bien la alta incidencia de violencias intrafamiliares y de género en Bolivia, y los niveles de visibilización aún bajos, marcan esta última tendencia como positiva y necesaria; nos parece importante incluir una nota crítica con respecto a la orientación ideológica de los debates sobre violencias particulares con una problemática social en el fondo. Para ello, citamos a Loïc Wacquant quien, tras un análisis de décadas de lucha contra la *delincuencia sexual* en los Estados Unidos, observa que:

“Al igual que con los marginados del mercado, los enfermos mentales, los adictos a las drogas y las personas sin hogar y los presos puestos en libertad condicional, el gobierno penal de la pobreza –la miseria sexual, en este caso– tiende a agravar el fenómeno mismo con el que se supone que lucha [...]. Impulsado por una retórica virulenta que retrata la lucha contra la delincuencia como una batalla moral a muerte entre el bien y el mal –en lugar de una cuestión de organización de derechos, responsabilidades y asignación racional de los medios penales y de otra índole para prevenir, mitigar o suprimir esa desviación perniciosa– el ‘depredador sexual’, siempre pintado en los colores de los ‘bajos fondos’ como un vagabundo social, ha adquirido un lugar

---

indignante presentar datos oficiales con un título que parece suponer la culpabilidad de toda esta población.

central en la nacionalmente expansiva *cultura pública de la denigración de los delincuentes.*” (Wacquant, 2010: 321; 307).

Por otra parte, el aumento de la población carcelaria detenida por Robo, Hurto o Robo Agravado que registra el Gráfico 3 de 2008 a 2010, apunta a señalar la existencia de un nuevo impulso de la aborrecida justicia de clase. El 48% de este aumento responde a Santa Cruz, departamento que, curiosamente, muestra en el mismo período un leve retroceso en cuanto a la denuncia de estos delitos (de 6.305 casos en 2008 a 6.254 casos en 2010)<sup>43</sup>. ¿Podría haberse mejorado la eficiencia de la justicia ordinaria, resultando en un mayor encarcelamiento por casos resueltos? No parece ser el caso ya que, en términos generales, las estadísticas facilitadas por el INE también indican una disminución del porcentaje de casos judiciales resueltos, tanto a nivel nacional (de 29,5% en 2008 a 22,8% en 2010) como en Santa Cruz (de 19,9% en 2008 a 16,0% en 2010). Más bien, el conjunto de datos oficiales indican un progresivo colapso del sistema de justicia penal y, como efecto secundario, un mayor impacto directo de la sesgada represión selectiva del delito, especialmente en el departamento de Santa Cruz. Como ha observado Juan Ramón Quintana con respecto a los planes de seguridad ciudadana del período 1997-2001, esta se caracteriza por “...diagnósticos parciales que criminalizan a jóvenes, marginales y pobres, además de identificar territorios con alta carga delincinencial [y el despliegue de] un arsenal policial-militar para controlar y reprimir sospechosos.” (Quintana, 2005: 148).

### **DIAGNÓSTICO INICIAL DEL ONSC COMO INSTRUMENTO DE MONITOREO Y CONTROL**

La *fallida implementación* de la Ley 2.494 dejó al menos una importante lección: los fundamentos de la corresponsabilidad institucional, la participación ciudadana y el control social, han de ser concretados con la colaboración activa de la Policía Nacional.

Por otra parte, hemos señalado la ausencia de mecanismos internos y externos que garanticen un eficaz ejercicio de monitoreo y control al funcionamiento de la PNB y el aparato judicial, en ayuda a su progresiva transformación en instituciones que promuevan los principios del *Vivir Bien*.

La nueva Ley de Seguridad Ciudadana instruye la implementación de una serie de mecanismos que podrían, con el tiempo, *convertirse en esos instrumentos del cambio o, por el contrario, ayudar a mantener el statu quo*. En ese entendido nos acercamos en esta última

---

43 Datos de la PNB publicados por el INE <[www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo)>.

parte a las señales que nos permiten conocer el estado de preparación del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC) para asumir su rol como instrumento esencial de monitoreo y control.

Para comenzar destacamos que el enorme potencial del ONSC se debe a la amplitud de sus atribuciones para la recopilación, interpretación y difusión de datos cuantitativos y cualitativos. El recurrente tratamiento sesgado y simplista que hemos comentado a lo largo de este artículo responde a lecturas parciales del *problema de la inseguridad* que, a su vez, se respaldan en datos incompletos, mal interpretados y/o de poca confiabilidad. Sobre todo la inadecuada presentación de estos datos da lugar a confusiones y conclusiones erróneas. En este sentido, también reconocemos el carácter tentativo de nuestro análisis sobre delitos y acciones penales basado en datos cuantitativos de una sola fuente (la PNB) cuya objetividad, además, hemos puesto en duda. Sin embargo, son estas mismas limitaciones las que nos obligan a señalar que, hasta fines de 2012, tampoco el ONSC ha mostrado su capacidad para concretar un potencial aporte al cambio. En las primeras publicaciones del ONSC por Internet prevalecen las mismas limitaciones de enfoque y presentación que hemos observado en los datos de la PNB.

Veamos, a modo de ejemplo, el diagnóstico del ONSC del estado de la inseguridad en Bolivia en el período 2005-2010<sup>44</sup>. Esta publicación, de carácter cuantitativo, omite aclarar su atípica presentación de datos estadísticos sobre la incidencia del delito de Homicidio. En vez de considerar solo los casos de homicidio consumados, los datos incluyen todas las denuncias atendidas por la división de Homicidios de la FELCC. De esta manera, se presenta un imaginario que sobrevalora con mucho la incidencia real del homicidio en el país<sup>45</sup>, lo que –sin la debida aclaración– da lugar a confusiones. Podríamos dar más ejemplos de la precariedad que actualmente caracteriza la presentación pública de la labor del ONSC en cuanto a la recolección, interpretación y difusión de datos estadísticos y otras informaciones, que han de servir para orientar “la formulación y el diseño de las políticas públicas, planes, programas y proyectos en materia de prevención, mantenimiento y restablecimiento de seguridad ciudadana” (Ley 264,

---

44 *Estado de situación de la inseguridad ciudadana en Bolivia, 2005 a 2010*. ONSC, La Paz s/f <<http://www.onsc.gob.bo/index.php/menupublicacion>>.

45 Para el año 2010 el diagnóstico del ONSC reporta 3.683 casos atendidos por la sección de Homicidios. De confundir este dato con el total de homicidios denunciados y consumados, la incidencia se calcularía en 35,3 homicidios por cada 100 mil habitantes, muy por encima de la tasa de 10,1 oficialmente reportada (Ministerio de Gobierno, 2012: 3).

Art. 24), y para facilitar el diseño y la implementación de “sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño de la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y de las instituciones públicas relacionadas con la seguridad ciudadana.” (Art. 25). Sin embargo, reconociendo que una verdadera evaluación del estado de desarrollo del ONSC requiere un mayor esfuerzo de investigación, nos comprometemos a retomar el tema en una siguiente entrega.

## CONCLUSIONES

A fines de 2012, la implementación de una política nacional de seguridad ciudadana sigue siendo *una tarea pendiente* del Estado boliviano. No obstante la reciente apertura a la participación directa de nuevos actores en las instancias de decisión de un área tradicionalmente muy reservada, *el accionar estatal no se ha apartado de las habituales rutinas institucionalizadas* y aún no hay muestras de algún avance en la instalación de una eficaz veeduría democrática en materia de seguridad ciudadana, ni en la implementación de la muchas veces anunciada reforma estructural de la Policía Nacional de Bolivia (PNB).

La Ley 264, promulgada el 31 de julio de 2012, presenta contradicciones que deben ser analizadas y discutidas en público. Si bien la ley define a la seguridad ciudadana como un bien común, cuya defensa y promoción ha de orientarse hacia el *Vivir Bien*, con equidad y justicia social; varios artículos y disposiciones de la nueva normativa, y la particular atención que los mismos reciben en discursos oficiales y noticias públicas, expresan un horizonte contrario. Las modificaciones específicas de la ley al Código Penal refuerzan la tendencia a judicializar determinados problemas sociales (accidentes de tránsito, alcoholismo y abuso de sustancias controladas). Este enfoque en el establecimiento de responsabilidades personales y sanciones individuales en respuesta a inseguridades humanas complejas es una de las características del Estado Penal cuya promoción ya modificó las normas de convivencia en buena parte del mundo globalizado.

En este contexto, se hace prioridad que el Estado garantice la realización de un seguimiento permanente, profesional, objetivo y multidisciplinario a la implementación de la ley. En el cumplimiento de esta tarea sugerimos prestar especial atención a los efectos de la inclusión en la ley de las inseguridades ciudadanas del ámbito privado. Si bien esta ampliación de competencias estatales responde a una justa demanda por la construcción de políticas integrales que atiendan los derechos de toda la población y permitan una adecuada diferenciación entre sectores, advertimos que no es precisamente el Estado Penal el escenario que facilita el desarrollo de respuestas integrales a los fenómenos de violencia que se sufre a manos de una pareja y/o

en la familia. Un segundo sesgo que observamos en la Ley 264, y que se expresa con más claridad en los mensajes que han acompañado la presentación oficial de la ley, es la priorización de la apuesta por el fortalecimiento de la lucha contra la “ola delictiva” mediante el fortalecimiento de “la institución del orden” y la “modernización tecnológica” (Ministerio de Gobierno, 2012: 2). Sin ninguna referencia al endémico mal funcionamiento del aparato judicial y de justicia, que ya mantiene a cerca de 90% de la población carcelaria del país en detención preventiva, la ley establece un endurecimiento generalizado de las sanciones para delitos de evasión judicial. Por otra parte, la normativa especialización de las funciones de resguardo penal al interior de la Policía Nacional puede ayudar a generar y consolidar prácticas penitenciarias más sanas, pero la ley no incluye una similar atención específica a la profesionalización de funcionarios para una adecuada implementación de sanciones no privativas de libertad u otras alternativas que, en particular para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley, ofrecen una alternativa más cercana a la noción del *Vivir Bien*.

Finalmente, el reforzamiento de la labor policial con recursos adicionales y mediante innovaciones tecnológicas podría ser en efecto una tarea oportuna y prioritaria. No lo sabemos ni lo podemos saber *mientras no exista una eficaz veeduría sobre la labor policial*, un monitoreo permanente que permita conocer la eficacia, eficiencia y necesidades reales de esta institución.

La constatación de que Bolivia cuenta con un número de efectivos por cada 100.000 habitantes que es comparable con la normativa internacional establecida por la Organización de Naciones Unidas hace más llamativa la persistencia de la percepción generalizada de que con más policías en la vía pública se disminuirán los problemas de inseguridad ciudadana. Esta contradicción exige, como mínimo, una seria revisión del desempeño de la labor policial. Un análisis de estadísticas oficiales apunta a postular un renovado impulso de la justicia de clase, que se expresa en un desproporcionado encarcelamiento de ciudadanos bolivianos por delitos de la llamada *pequeña criminalidad* (el hurto y el robo).

En estas condiciones se hace tanto más relevante como urgente la implementación de los mecanismos e instrumentos de seguimiento y control previstos en la Ley 264. En particular la participación ciudadana directa en los órganos de coordinación intersectorial representa una enorme oportunidad para el desarrollo de procesos de cambio en el horizonte del *Vivir Bien*. Es una temática compleja cuyo análisis hemos reservado para una siguiente entrega. En este artículo iniciamos un diagnóstico de las capacidades que demuestra tener el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC) para poder asumir su

rol como instrumento esencial de control al desempeño del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Identificamos serias limitaciones de enfoque y presentación en una primera difusión de datos del ONSC por Internet. Tomando en cuenta los enormes desafíos que enfrenta el Sistema Nacional en la construcción de políticas estatales enmarcadas en la noción del *Vivir Bien*, y considerando la especial relevancia del ONSC para la orientación y el seguimiento de los programas y planes de acción en la materia, podemos concluir que el fortalecimiento de este instrumento es una tarea de alta prioridad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Achá de, Rose Marie 2012 *Desproporcionalidad en el Sistema Penal Antidrogas Boliviano*. Mimeo de próxima publicación (Cochabamba: Acción Andina/CEDD).
- Bauman, Zygmunt 2007 *Miedo Líquido. La sociedad contemporánea y sus temores* (Buenos Aires: Paidós).
- Beck, Ulrich 1998 *Sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad* (Barcelona: Paidós).
- Dammert, Lucía 2004 “De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana” en Oswaldo Jarrín (comp.) *Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana, Primera Fase* (Quito: FLACSO Ecuador/Fundación Esquel).
- Dorado, Alfonso s/f *La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano*. <<http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/kambos/Forschung/doc/policia04.pdf>>.
- Hinojosa, Eric, Gloria Achá, Daniel Goldstein y Theo Roncken 2006 *Inseguridad Ciudadana. Percepciones en los barrios populares de Cochabamba - Bolivia* (Cochabamba: Acción Andina Bolivia).
- Hirst, Mónica 2003 “Seguridad regional en las Américas” en Grabendorff, Wolf (ed.) *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos* (Bogotá: FESCOL/ CEREC).
- Ministerio de Gobierno 2010 *Plan Estratégico Institucional* (La Paz: Dirección General de Planificación), <[http://www.mingobierno.gob.bo/info\\_pei.php](http://www.mingobierno.gob.bo/info_pei.php)>.
- Ministerio de Gobierno 2012 *Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana ‘Para una vida segura’* (La Paz: Ministerio de Gobierno).
- 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).



- Mollericona, Juan Yhonny s/f *Políticas de seguridad ciudadana en Bolivia* <[www.comunidadyprevencion.org/opinion\\_13.html](http://www.comunidadyprevencion.org/opinion_13.html)>.
- Mollericona, Juan Yhonny, Ninoska Tinini y Adriana Paredes 2007 *La seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto. Fronteras entre el miedo y la acción vecinal* (La Paz: Fundación PIEB).
- Morales, Evo 2011 “Prólogo” en Farah, Ivonne y Luciano Vasapollo (coords.) *Vivir Bien: ¿Paradigma no capitalista?* (La Paz: CIDES-UMSA).
- Nef, Jorge 2002 “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua” en Rojas, Francisco y Moufida Goucha (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz* (Santiago de Chile: FLACSO Chile/UNESCO).
- OEA 2008 *La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades* (Washington: OEA).
- OEA 2008a “Anexo Seguridad Pública Bolivia” en *La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades* (Washington: OEA).
- Plataforma de la Mujer 2012 *Balance: Aspectos de las propuestas desde las mujeres incorporados en Ley de Seguridad Ciudadana* (La Paz: Observatorio de Género de la Plataforma de la Mujer), <[www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/](http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/)>.
- PNUD 2006 *Policía nacional y seguridad ciudadana* (La Paz: PNUD Bolivia).
- Puente, Rafael 2011 “‘Vivir Bien’ y descolonización” en Farah, Ivonne y Luciano Vasapollo (coords.) *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* (La Paz: CIDES-UMSA).
- Quintana, Juan Ramón 2005 *Policía y democracia en Bolivia. Una política institucional pendiente* (La Paz: Fundación PIEB).
- Roncken, Theo 1997 “El enigma boliviano: bilateralizar la agenda bilateral” en Jelsma, Martin y Theo Roncken (coords.) *Democracias bajo fuego. Drogas y poder en América Latina* (Montevideo: Brecha/TNI/Acción Andina).
- Roncken, Theo 1998 “De narcoaviones y protección policial en Bolivia” en Jelsma, Martin (coord.) *Drogas, poder y derechos humanos en América Latina* (Quito: Abyayala).
- Roncken, Theo 2012 *Bolivia: La Seguridad Ciudadana en el horizonte del Vivir Bien. Mimeo*, Grupo de Trabajo Seguridad en Democracia (CLACSO).
- Serbín, Andrés s/f *La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía*. Documentos CRIES N° 6 (Buenos Aires: CRIES).

Tellería, Loreta 2012 “Gasto en Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana en Bolivia, 1998-2008” en *Boletín Bimensual. Programa: Democracia, Seguridad y Defensa* N° 51 (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador).

Wacquant, Loïc 2010 *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social* (Barcelona: Gedisa), versión original 2009  
*Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Poverty.*

Zaffaroni, Eugenio Raúl 2012 *Descolonización y poder punitivo.* Discurso pronunciado en la Universidad Mayor de San Francisco Xavier, 25 de marzo (Sucre).

Alejo Vargas Velásquez\*

## **LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES EN COLOMBIA**

(DE LA INDIFERENCIA Y LA SUBORDINACIÓN FORMAL  
HACIA UNA MAYOR SUBORDINACIÓN REAL)

LA TESIS CENTRAL QUE VAMOS A DESARROLLAR en este escrito es que en el caso colombiano se ha avanzado, en lo relativo a las relaciones civiles-militares, de una indiferencia histórica de las elites civiles –y de la sociedad en su conjunto por los asuntos de seguridad y defensa– a una subordinación formal con autonomía real y a una progresiva pero incompleta subordinación real. A tal efecto proponemos las siguientes breves reflexiones conceptuales.

El poder del Estado se fundamenta en una mezcla de consenso y coerción, pero éste debe ser ejercido dentro de un marco legal y con un nivel aceptable de eficacia y para su materialización las Fuerzas Armadas son una institución fundamental, que en un régimen democrático deben estar subordinadas al poder político civil –democráticamente electo– quien tiene el derecho y el deber de orientarlas y conducir las políticamente en su actuación.

Esto debe situarse en el marco de las relaciones civiles-militares, que en una democracia se expresan por lo menos en tres dimensiones: a) la relación entre las autoridades democráticamente electas y las instituciones militares y policiales –que debe estar caracterizada por la subordinación de éstas a la autoridad civil–; b) la relación entre

\* Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia y Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

las fuerzas políticas legalmente existentes y la Fuerza Pública –debe estar definida por un trato respetuoso de las instituciones militares y policiales con la diversidad de expresiones políticas de la sociedad– y c) las relaciones entre la sociedad y la Fuerza Pública –que son las que definen los niveles de legitimidad o aceptación social.

Es algo ampliamente compartido que en toda democracia la Fuerza Pública<sup>1</sup> debe estar subordinada formal y realmente a las autoridades civiles democráticamente electas, quienes tienen la responsabilidad de formular y conducir políticamente las políticas de seguridad y defensa. Esta subordinación en un régimen presidencialista se da en cabeza del Presidente de la República y éste la delega en su Ministro(a) de la Defensa. Pero esto conlleva una responsabilidad de parte de los gobernantes civiles: tener la capacidad y el tacto para orientar políticamente a las Fuerzas Armadas, es decir contribuir a diseñar e implementar la estrategia general como parte de las políticas públicas del Estado. La conducción operativa de las Fuerzas Armadas sí debe ser responsabilidad de los comandantes de fuerza y de la estructura de mando de las mismas.

### **ALGUNOS ELEMENTOS DE CONTEXTO**

Situar el tema del control civil de la Fuerza Pública en el caso colombiano requiere tener en consideración por lo menos los siguientes elementos de orden contextual:

- 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 los años cincuenta en la guerra de Corea con el Batallón Colombia y a solicitud de Estados Unidos participa también, 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 en su política de relaciones exteriores, sino igualmente en la de seguridad y defensa.
- b. Una no clara distinción 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,

---

1 En la Constitución colombiana la Fuerza Pública está conformada por las fuerzas militares (Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional, y la Policía Nacional).

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 años ochenta del siglo anterior, cuando se plantea un incidente entre una fragata colombiana y naves de Venezuela en áreas marinas que no se hallaban 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 años sesenta y posteriormente el narcotráfico.

- c. Colombia vive desde los años sesenta del siglo anterior un conflicto armado interno, dentro del cual los protagonistas centrales de los grupos irregulares han sido las guerrillas de las FARC, el ELN y el EPL<sup>2</sup> y los grupos paramilitares que emergen con fuerza desde inicios de la década del ochenta. Posteriormente el narcotráfico se convertiría en un factor de potenciación de los diversos actores armados. Este conflicto armado interno, con sus tendencias a degradarse, narcotizarse y regionalizarse hacia la zona andina ampliada, persiste hasta el momento –con grupos guerrilleros disminuidos y marginados, es verdad, pero con capacidad de causar daño–, a pesar de los esfuerzos de los últimos gobiernos colombianos por fortalecer la Fuerza Pública.
- d. La democracia colombiana se ha caracterizado históricamente por ausencia de golpes militares, y al mismo tiempo por la presencia simultánea de una democracia –bastante formal, si se quiere– coexistiendo con altos niveles de violencia –de motivación política y no política–, lo cual le ha dado un carácter *sui generis*. Lo anterior ha hecho que fenómenos políticos como los vividos por otras sociedades latinoamericanas en los años setenta y ochenta, conocidos como “de transición a la democracia” a partir de regímenes políticos autoritarios previos haya sido una excepcionalidad en nuestro país.

---

2 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 destacaron el Movimiento 19 de Abril (M-19) y la guerrilla indígena Movimiento Armado Quintín Lame.

### EL PERÍODO DEL FRENTE NACIONAL (1958-1974)

En Colombia históricamente se dio un abandono, una despreocupación de los civiles, comenzando por las elites políticas, pero en general por toda la sociedad, en relación con el tema de seguridad y defensa, asimilado tradicionalmente a la expresión “orden público”, dejándolo en manos exclusivas de las fuerzas militares. Se trata sin duda de una renuncia del poder civil y de la sociedad colombiana en su conjunto a ocuparse de un problema muy importante y que cada vez es de mayor centralidad en las sociedades contemporáneas. Los temas de seguridad y defensa deben estudiarse y conocerse en profundidad para que cada vez existan más civiles con conocimiento para conducir políticamente las Fuerzas Armadas cuando sean funcionarios de un gobierno democráticamente electo.

Con el inicio del Frente Nacional (1958-1974) quedó definido un modelo de relaciones entre los gobernantes civiles y las fuerzas militares basado en que los militares no se mezclarían en los asuntos de los partidos políticos y del gobierno y los civiles no lo harían en los asuntos “de orden público”, es decir en seguridad y defensa; esto se denominó “Doctrina Lleras” por el discurso dado por el presidente Alberto Lleras Camargo el 9 de mayo de 1957 ante el alto mando militar en Bogotá y del cual citamos este párrafo que resume las ideas centrales:

“La política es el arte de la controversia por excelencia. La milicia es el arte de 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... 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...”.

Aquí se diseñó un estilo de relaciones civiles-militares, que fue útil en su momento, con las siguientes dos características: una, la clara subordinación formal de las Fuerzas Armadas al poder civil democráticamente electo, acompañado de la necesaria profesionalización de la institución militar que en el caso colombiano venía avanzando desde comienzos del siglo XX; y dos, la despartidización de la institución militar para que no se viera involucrada en la controversia políti-

ca partidista. Sin embargo este diseño terminó siendo inconveniente porque dejó en cabeza de las Fuerza Armadas un tema que compete al conjunto del Estado, la seguridad y la defensa, materializando un alto nivel de autonomía real en este campo.

Este modelo de relaciones civiles-militares se va a mantener hasta la expedición de la Constitución Política de 1991, acompañado de lo que Malcom Deas llamó “huelgas militares”, haciendo referencia a “pronunciamientos” de altos oficiales y tensiones de los distintos presidentes con los Ministros de Guerra primero y de Defensa después o los Comandantes del Ejército, pero que siempre se saldaron con el paso a retiro de oficiales de la Fuerzas Militares.

En la democracia colombiana han coexistido “orden y violencia” y uno de estas manifestaciones es la paradoja siguiente: simultáneamente convive la democracia más estable de América Latina con unas Fuerzas Armadas que actuaron por momentos como “rueda suelta” al interior del Estado y que en diversos momentos han mostrado su discrepancia con las políticas del gobierno ejerciendo un tipo de oposición intra-institucional *sui generis*.

Algunos casos de tensión entre presidentes y altos mandos militares:

1. Durante el segundo mandato del período del Frente Nacional, el presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) tuvo tensiones con su Ministro de Guerra, General Alberto Ruiz Novoa, por su tendencia a opinar sobre temas políticos del desarrollo, consideradas por sectores de la opinión como intervenciones en política interna. Ruiz Novoa, uno de los militares más prestigiosos de su generación y quien había comandado como Teniente Coronel el Batallón Colombia durante la Guerra de Corea, terminó saliendo del Ministerio.
2. En el tercer mandato del Frente Nacional, el presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) pasó a retiro al Comandante del Ejército General Guillermo Pinzón Caycedo, después de que éste publicó un artículo en la “Revista del Ejército” criticando la escasa asignación presupuestaria del gobierno para el sector Defensa.
3. El primer presidente del post Frente Nacional, Alfonso López Michelsen (1974-1978) igualmente pasó a retiro al prestigioso Comandante del Ejército, General Álvaro Valencia Tovar, por diferencias acerca de cómo manejar un eventual acercamiento para diálogos de paz con la guerrilla del ELN.
4. El presidente Belisario Betancur (1928-1986), quién por primera vez colocó en la prioridad nacional la posibilidad de una

salida negociada al conflicto interno armado colombiano y reconoció su carácter político, debió pasar a retiro a su Ministro de Defensa, General Fernando Landazábal Reyes, por expresar públicamente sus diferencias respecto a esta posibilidad de negociación con las guerrillas.

5. El Presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), quien durante su mandato vivió el llamado “Proceso 8000” –acusación de financiación de su campaña presidencial con dinero del narcotráfico–, tuvo en el Comandante del Ejército primero y Comandante de las Fuerzas Militares después General Harold Bedoya Pizarro, un opositor a sus políticas tendientes a la búsqueda de un proceso de conversaciones con la guerrilla colombiana; finalmente el general fue llamado a calificar servicios.
6. Durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010), se produjeron varios choques del presidente con generales de las distintas fuerzas –por el establecimiento de los Comandos Conjuntos, por las acusaciones de los llamados “falsos positivos” por parte de miembros de la Fuerza Pública, entre otros– fueron llamados a calificar servicios más de una decena de generales de las Fuerzas Militares, para nombrar al General Oscar Naranjo como Director de la Policía Nacional fueron llamados a calificar servicios once generales de la Policía.

### **LOS CAMBIOS CON LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

La Constitución de 1991 plantea lo siguiente en relación con la Fuerza Pública:

- Incluye fuero militar a la Policía por acciones del servicio, a pesar de que se señala que la Policía Nacional es un “cuerpo armado permanente de naturaleza civil”.
- Se señala a las Fuerzas Armadas como competentes para la seguridad externa y el orden público.
- El presidente es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, y se le adiciona la subordinación a él de los niveles regional y local.
- Se le da función al Poder Legislativo para fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.
- Sigue existiendo confusión entre las funciones de las Fuerzas Militares y la Policía.



- Se excluyó la posibilidad del derecho de asociación sindical.
- Se estableció la promoción y formación de los miembros de la Fuerzas Militares y de Policía para un Estado democrático.
- La Fiscalía General tiene competencia para juzgar a altos mandos militares por delitos comunes.
- Se mantiene el control fiscal de la Contraloría General de la República y el control de la Procuraduría General de la Nación, y el Consejo de Estado por acciones indebidas de los miembros de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, de la Carta se derivan unos criterios del control constitucional en lo relacionado con la Seguridad y Defensa.

La Corte Constitucional afirma de manera reiterada que es indispensable garantizar las condiciones necesarias para que la Fuerza Pública pueda cumplir efectivamente con la misión que le fue asignada por la Carta Política, esto es la de proteger a la población, para lo cual es necesario que cuente con los instrumentos jurídicos y materiales indispensables para reprimir, con la fuerza y la contundencia apropiada, las acciones violentas de quienes pretenden socavar el orden constitucional. Por tanto, corresponde al Presidente de la República jugar un papel central en este sentido, pues una de sus funciones principales es la de conservar el orden público en todo el territorio nacional, así como restablecerlo donde fuera turbado; asimismo el presidente detenta la calidad constitucional de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, en virtud de la cual corresponde dirigir la Fuerza Pública, así como conducir las operaciones de guerra. Teniendo en cuenta que la Constitución no sólo permite sino que exige que la autoridad legítima se imponga en todo el territorio nacional, pero prohíbe que tal autoridad se salga de los marcos en que se funda su legitimidad y se convierta en ejercicio arbitrario o abusivo del poder. Por tanto, con el fin de mantener la legitimidad democrática, para preservar el equilibrio, la Corte tiene en cuenta cuatro límites básicos en materia de seguridad y defensa:

1. El primer límite básico es la prohibición de afectar de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las personas (Art. 1 y 214 de la Constitución), ello debido a que el respeto por la dignidad humana y el deber estatal de proteger a las personas hacen que la preservación de los derechos fundamentales sea parte esencial del interés general, así como la preservación del orden público y el mantenimiento de condiciones de segu-

- ridad son un presupuesto del goce efectivo de tales derechos.
2. El segundo principio básico que obra como límite a las políticas y planes de seguridad y defensa es el principio de distinción, consagrado por el Derecho Internacional Humanitario e incorporado al orden interno en virtud de los Artículos 93 y 214 de la Carta Política. Este principio obliga a distinguir entre quienes tienen la calidad de combatientes y quienes no la tienen, y ordena que los no combatientes no sean objetivo de acciones bélicas. Si bien las estrategias y políticas de seguridad y defensa pueden exigir la colaboración de los particulares, a través de mecanismos de cooperación con la administración de justicia o con la Fuerza Pública, tales deberes no pueden ubicar a las personas en una posición tal que las obligue a alinearse con una de las partes en el conflicto y exponerse indebidamente, en consecuencia, a los ataques de la otra parte en la confrontación.
  3. El tercer principio intangible defendido por la Corte en esta materia es el de la separación de poderes, y su consecuencia necesaria en un Estado democrático de derecho es la necesidad de respetar la independencia de las ramas y el sistema de frenos y contrapesos en virtud del cual la actividad de las distintas ramas y órganos del poder público esté recíprocamente limitada y se encuentre sometida a los diversos controles previstos por la Constitución y la ley. En esa medida, la Corte ha admitido que corresponde al Presidente de la República una responsabilidad central dentro de la función de conservar el orden público, y que los diversos órganos del Estado deben colaborar armónicamente para la realización de este fin, pero que las políticas y programas de seguridad y defensa no pueden llegar hasta el extremo de sujetar a todos los organismos del Estado a la voluntad del gobierno, puesto que ello vulnera el principio de separación de poderes. Este principio también está relacionado con el carácter profesional de la Fuerza Pública y la naturaleza exclusiva de la función a ella asignada, que no puede ser delegada en otros órganos del Estado ni en los particulares.
  4. Por último, está el límite de la subordinación del poder militar al poder civil. Es indispensable que el uso de las armas sea monopolizado por el Estado, y que tal monopolio sea asignado a un cuerpo profesional público que asegure la convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la coacción. Pero la Constitución también ordena que la Fuerza Pública se encuen-

tre sometida a la dirección del poder civil, para asegurar que el Presidente de la República, elegido por el pueblo, adopte las decisiones de alto contenido político y estratégico en materia de orden público.”

Posteriormente a la Constitución de 1991 y con el nombramiento del primer Ministro de Defensa Civil, comienza el proceso de cambio del esquema de relaciones entre gobernantes civiles y militares. Se pretende que los gobernantes civiles asuman la responsabilidad política de la definición y conducción de las políticas de seguridad y defensa, esto implica que los civiles en dichos cargos conozcan los temas pertinentes para lograr reconocimiento y legitimidad por parte de los militares.

A decir verdad, en los distintos gobiernos se ha fallado en lograr una coordinación real entre civiles y militares para el desarrollo de una política articulada, ya que ello implica mucho más que unas reuniones formales y periódicas entre funcionarios civiles y militares.

Un liderazgo civil eficiente y legítimo de las Fuerzas Armadas requiere mínimamente de capacidades administrativas, conocimiento de la problemática de amenazas y riesgos existentes, y de las respuestas posibles a los mismos sobre todo en un caso como el nuestro en el cual el tema de la seguridad es de absoluta prioridad, y una confianza que se construye en una adecuada relación entre civiles y militares. No es suficiente tener la legalidad, es necesario adicionalmente que se gane un nivel de confianza y credibilidad para que haya un trabajo armónico; en esa medida la subordinación militar al poder civil será real y el trabajo complementario. En esto puede incidir negativamente el desconocimiento por parte de los civiles de las culturas organizacionales que regulan las relaciones al interior de las Fuerzas Armadas, o lo que otros denominan “protocolos institucionales”.

Un punto de partida importante pudo ser la definición conjunta, entre civiles y militares, de la Estrategia de Seguridad que precise claramente las amenazas y riesgos prioritarios, los objetivos y los instrumentos para lograrlos. También que defina responsabilidades entre civiles y militares en la gestión y el cumplimiento de la misma, asumiendo una co-responsabilidad, que es muy importante por lo menos por dos razones: porque se trata de construir un escenario de adecuadas y fluidas relaciones, y en segundo lugar porque con frecuencia existe la tendencia de suponer que las responsabilidades en el parcial cumplimiento de los objetivos recaen exclusivamente en los militares. Si los civiles son los conductores políticos de la estrategia de seguridad y defensa, son también co-responsables de los éxitos y de sus eventuales fracasos.

Si bien es comprensible que después de una larga tradición de trabajo separado entre civiles y militares haya tensiones cuando se trata de asumir efectivamente el control civil en la conducción de la política de seguridad y defensa, también es cierto que saber manejar las relaciones cotidianas, tomando en consideración las tradiciones institucionales, ayudaría mucho a construir una relación necesaria de colaboración.

Es importante destacar el esfuerzo realizado en los últimos dos años para contar con una Ley de Seguridad y Defensa, cuyo proyecto de ley preliminar fue redactado por una Comisión plural de académicos, ex militares y funcionarios del Ministerio de Defensa, que parte de los siguientes principios: legitimidad, separación de poderes, subordinación, coordinación entre ejército y policía, protección, integridad respecto a los derechos humanos y cooperación internacional. En su Artículo 5° el proyecto define la seguridad y la defensa de la siguiente manera:

“a. Seguridad. Es un bien público fundamental que propende por los valores democráticos, el bienestar y la convivencia del pueblo, el desarrollo de las potencialidades de la sociedad y la afirmación del Estado Social de Derecho. La Seguridad es integral y su responsabilidad es del Estado y, en desarrollo de los deberes constitucionales, excepcionalmente y de manera temporal lo es también de la sociedad.”

“b. Defensa. Es la capacidad que tiene el Estado para salvaguardar la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional frente a riesgos, amenazas y agresiones internas y externas.”

### **ALGUNAS FALLAS GRAVES EN LA OPERACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA**

Han existido fallas graves en el campo del respeto a los derechos humanos, especialmente queremos destacar dos problemáticas: a) el desplazamiento forzado, tanto por el hecho de que en algún porcentaje es producido por la Fuerza Pública –minoritario, hay que reconocerlo–, como por el hecho de que la política de seguridad y defensa haya sido incapaz de evitarlo; las cifras oficiales del Ministerio de Defensa hablan de 2.121.406 desplazados forzados entre 2002 y agosto de 2009 –las cifras de ONGs que siguen el tema de manera sistemática son superiores; b) los llamados “falsos positivos” –eufemismo para encubrir asesinatos de civiles inocentes presentados como supuestos “miembros de grupos subversivos dados de baja en combate”–, que le colocan grandes interrogantes a la Fuerza Pública. Esto originó la salida de un importante grupo de miembros del Ejército y la posterior renuncia del Comandante de esta fuerza; esto ha generado un

gran interrogante acerca de una institución estatal, que justamente se encontraba en la cúspide de su aceptación debido a los éxitos militares que había venido reportando en los últimos meses. Las cifras que al respecto da la Fiscalía General de la Nación señalan que “por ahora dejan un saldo de 2.077 colombianos asesinados: 59 de ellos eran menores de edad y 122 mujeres... Por esos casos hay 137 condenas contra militares y 396 tienen órdenes de captura.”<sup>3</sup> Igualmente la Procuraduría General de la Nación reporta acciones investigativas en relación con miembros de las Fuerzas Armadas: “durante los últimos siete años, el Ministerio Público ha abierto 1.274 investigaciones contra 2.965 miembros del Ejército. Los militares investigados forman parte de 35 brigadas (diez de ellas móviles); 481 son oficiales, entre ellos 14 coroneles; 1.026 son suboficiales y 1.458 soldados.”<sup>4</sup> Igualmente es necesario mencionar que se han establecido correctivos en el Ministerio de Defensa y en la Fuerza Pública y todo indica que hay una disminución sensible de denuncias de este tipo de casos en 2009: “En el informe de 2009 sobre el tema, el Centro de Investigación Popular, Cinep, reconoce una disminución sustancial de los casos por las medidas que adoptó el Ministerio de Defensa. En comparación con el primer semestre de 2008 se pasó de 106 casos a 2, y de 102 víctimas a 4.”<sup>5</sup>

El general Carlos Alberto Ospina, anterior comandante de las Fuerzas Militares, nos recordaba que “la legitimidad dentro del máximo aspecto de la estrategia es un centro de gravedad en el ámbito nacional, y precisamente la defensa o el ataque a la legitimidad como centro de gravedad al máximo nivel de la estrategia constituye uno de los aspectos más importantes y de allí que en ciertas oportunidades lo que se busca es deslegitimar para atacar este centro de gravedad que es el máximo nivel de la estrategia.” Por ello resulta inexplicable –y sin duda criminal– que con el actuar de algunas unidades militares, justamente se creen todas las condiciones para que se cuestione la legitimidad de la Fuerza Pública y de la política de seguridad democrática y en esa medida pierdan en el campo de la disputa por la legitimidad, lo que parecían estar ganando con resultados en operaciones militares. Por ello tienen sentido las palabras del actual comandante del Ejército cuando dice: “Quiero dejar claro a todos los integrantes del Ejército que operar fuera de la ley es actuar exactamente igual a como lo hacen las FARC, el ELN o cual-

---

3 Citado en *El Tiempo*, “Más de 2.000 colombianos habrían sido asesinados por falsos positivos, según informe de la Fiscalía”, Bogotá, octubre 18 de 2009.

4 *El Tiempo*, *Op. cit.*, octubre 18 de 2009.

5 *El Tiempo*, *Op. cit.*, octubre 18 de 2009.

quier otra banda de criminales. Nuestra legitimidad radica en obrar siempre dentro de la Constitución.”

Lo paradójico es que la mayoría de los resultados exitosos han sido producto de una eficaz actividad de inteligencia –técnica y humana– y de operaciones derivadas de las mismas (bombardeos aéreos, infiltraciones, golpes de mano).

El interrogante es porqué se suceden esta serie de hechos, sin lugar a dudas criminales, en la institución militar. Y la respuesta probablemente se encuentra en varios aspectos de los cuales deseamos destacar tres: uno, los rezagos de la doctrina de seguridad nacional, propia de la Guerra Fría, que consideraba que existía un enemigo fundamental de carácter global, el comunismo, y que al interior del país existían los “enemigos internos” –quinta columna del enemigo externo– y que para luchar contra ese enemigo único casi todo valía. Esta tesis del “enemigo interno” causó gran daño al situar en esa categoría a todas las expresiones de descontento social, al lado de los grupos alzados en armas contra el Estado; es probable que un gran rezago de esa tesis se mantenga hoy día, cambiando las denominaciones seguramente, ahora se trata del nuevo enemigo global con expresiones en lo interno, el terrorismo o el narcoterrorismo –rezago esto de la llamada Doctrina Bush–; dos, la presión sobre la Fuerza Pública por resultados en términos de bajas; tres, el hecho de que no haya un mensaje uniforme sobre el respeto de los derechos humanos y el DIH, sino que al tiempo que se dice que se respetan, se está predicando que los defensores de los derechos humanos son agentes encubiertos o peor aún abiertos del enemigo terrorista, es muy probable que en la Fuerza Pública, especialmente a nivel de mandos medios y tropas, que es donde se concentra la presión por resultados, se asuma el tema como algo simplemente formal, pero que lo importante son los resultados y punto.

Igualmente habría que añadir una serie de cuestionamientos problemáticos en el ambiente para la institución militar –las causas van desde forzar un crecimiento muy acelerado en un tiempo muy breve debilitando la formación, hasta falta de mecanismos de evaluación de resultados adecuados–, es muy importante que se refuerce el liderazgo civil, sobre la base de su compromiso a fondo con la política de seguridad y defensa y con una clara relación operativa y de coordinación con las diversas fuerzas que componen la Fuerza Pública.

La tarea inmediata es hacer consecuente el mensaje desde los altos niveles del Estado para que no haya equívocos en la operación militar e incrementar los niveles de control –administrativo, político, legal y ciudadano– de la Fuerza Pública.

Como hemos visto en este recorrido histórico, efectivamente se ha venido avanzando, no sin sobresaltos, de una subordinación for-

mal de las Fuerzas Militares al poder civil democráticamente electo, hacia una mayor subordinación real. Pero todavía queda camino por recorrer.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Cepeda, Manuel José 2004 “La Corte Constitucional y el Orden Público: Mitos y Realidades” en *Instituciones Civiles y Militares en la política de Seguridad Democrática* (Bogotá: edición a cargo de Fernando Cepeda Ulloa, Embajada de los Estados Unidos de América).
- Deas, Malcom 2003 “Perspectiva histórica de las relaciones cívico-militares en Colombia” en *Las Relaciones Cívico-Militares en tiempos de conflicto armado* (Bogotá: edición a cargo de Fernando Cepeda Ulloa, Embajada de los Estados Unidos de América).
- Ministerio de Defensa 2009 “Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática-PCSD” (Bogotá: Dirección de Estudios Sectoriales-Grupo de Información estadística).





Saúl Mauricio Rodríguez-Hernández\*

## TENDENCIAS POLÍTICAS, SEGURIDAD Y DEFENSA EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XXI

LOS CASOS DE MÉXICO, ECUADOR,  
COLOMBIA Y VENEZUELA\*\*

DURANTE LARGOS AÑOS EN América Latina los temas de seguridad y defensa fueron y han sido asociados directamente con los militares, los sectores oligárquicos y las derechas nacionales.

Esto condujo a que el tema fuera de dominio casi exclusivo de una minoría, que las amplias mayorías desconocieran estos temas y que las últimas fueran incapaces de influir en las políticas públicas al respecto, tanto generando una agenda pública al respecto como sirviendo como veedores (*watchdog*). Con la irrupción de varios gobiernos de “izquierda” a comienzos del siglo XXI, se dio todo un movimiento regional reivindicativo que decepcionado tras décadas de políticas neoliberales y aperturistas abogaba sobre la necesidad de un reordenamiento económico, político y social. Igualmente, el nuevo siglo irrumpió con escenarios caóticos como los de Colombia y México, donde la mezcla de varios factores generadores de violencia, entre ellos el narcotráfico, el crimen organizado, la insurgencia, etc., afectaban la vida cotidiana de sus ciudadanos y obligaban a tomar medidas acordes a los retos impuestos por esta situación.

\* Universidad Javeriana, Colombia.

\*\* Este trabajo es un extracto general de la ideas que estoy preparando para mi tesis en la Maestría en Investigación en Ciencias Sociales de la UBA.

Es así como el escenario regional empezó a oscilar política e ideológicamente entre gobiernos de “izquierda” y gobernantes que podrían denominarse de derecha, los cuales elegidos en elecciones populares han recibido un “poder delegativo”<sup>1</sup> para que resuelvan los problemas más preocupantes para las mayorías frente a la situación y realidad local. Uno de los problemas que parece acuciante por resolver es el tema de la seguridad pública<sup>2</sup>, según el *Latinobarómetro* de 2011 (65), este asunto es el más preocupante para las mayorías, de allí la demanda constante por mejorar la situación. Esto va de la mano con una apreciación académica que en los últimos años ha sugerido que sin seguridad no hay desarrollo económico (Tschirgi, 2005).

En este punto aparece una controversia no solo teórica sino política y práctica, la diferencia entre defensa y seguridad, y particularmente los roles que deben asumir las fuerzas que responden particularmente a cada una de ellas, en el primer caso las fuerzas militares y en el otro la policía. Para un académico como Francisco Rojas, existe un peligro inminente si se mezclan las dos políticas, ya que al involucrar a las fuerzas militares en asuntos de tipo interno se corre riesgo de “militarización” de la seguridad (2008). A pesar de esta visión, la evidencia demuestra que el involucramiento de las fuerzas militares en asuntos de tipo interno ha sido la norma más que la excepción en muchos países no occidentales, además de que existe una delgada línea, casi invisible, que separa la división entre políticas de seguridad y defensa y el uso de las fuerzas sobre el terreno (Rodríguez, 2011). Pero sería un craso error considerar que esto se aplica a todos los países por igual, y particularmente en América Latina, pues hay países como Chile o Argentina donde la separación de las dos esferas es tajante, sin lugar a dudas esto obedece a desarrollos nacionales e históricos propios.

Volviendo a la consideración de los gobernantes en el poder, muchos de estos se han visto abocados a usar las fuerzas militares en el escenario local y demarcar políticas y respuestas para los asuntos de seguridad y defensa sin discriminación a su tendencia política. En esta línea el presente texto pretende estudiar de una manera introductoria la relación entre gobiernos de derecha e izquierda en América Latina con énfasis en los gobiernos de México (Vicente Fox), Colombia (Álvaro Uribe), Venezuela (Hugo Chávez) y Ecuador (Rafael Correa) en los primeros años del siglo XXI, la

---

1 Al respecto véase O'Donnell (2009).

2 En algunos países de la región llamada también seguridad interna, seguridad ciudadana.

relación entre poder civil y militares, su posición sobre los temas de seguridad y defensa, y sus acciones de diverso tipo respecto a estas temáticas. No sobra decir que este escrito es una visión preliminar realizada con un carácter propositivo y para nada concluyente. En primera instancia se discutirán algunos elementos sobre lo que entendemos por “perspectiva comparada”; en segundo lugar, señalaremos los elementos para definir los gobiernos tanto de “izquierda” como de “derecha”; tercero, se hará una descripción de los casos nacionales escogidos para este texto; cuarto, esbozaremos algunas consideraciones respecto a la relación civil-militar en estos países; y quinto, se desarrollará un análisis sobre la “delgada línea” de separación entre defensa y seguridad. Por último, ofreceremos unas conclusiones.

### ENTRE DERECHA E IZQUIERDA

La producción en Ciencia Política se ha encargado de categorizar los gobiernos de la región según su tendencia política, siguiendo una vieja tradición dentro de la política comparada para describir y analizar el comportamiento político en sus diferentes facetas (Wiesehomeier y Doyle, 2012: 3). Es así que a lo largo de la primera década del siglo XXI surgieron variadas denominaciones como “nueva izquierda”, “giro a la izquierda”, “ola rosada”, entre otras, para denominar el fenómeno de irrupción de gobiernos alternativos en la región. Estas categorizaciones han sido motivo de controversia no solo dentro de esta disciplina, sino también dentro de otras como la Historia, la Sociología y los Estudios Internacionales, pues algunos académicos alegan que estas denominaciones no aluden realmente a los conceptos más tradicionales de lo que podría ser denominado como “izquierda” y “derecha”. Sin embargo, como toda categoría estas son asumidas con un fin explicativo que a veces es más claro que la mera referencia marginal anclada a la categorizaciones más dogmáticas y cargadas de sectarismo. Varios textos toman como referencia los aportes de Norberto Bobbio en el libro *Left and Right: the Significance of a Political Distinction*, para dar una categoría más o menos común al respecto. Este autor señala que la diferencia entre derecha e izquierda está sustentada en el tratamiento que cada una de estas tendencias en el ejercicio gubernamental le da a la igualdad política y económica. Mientras la izquierda está abocada a buscar cierta redistribución de los recursos con el papel activo del aparato del Estado, la derecha considera que cada individuo debe proveerse sus propios recursos y el Estado es un mero órgano regulador (1996).

Sin lugar a dudas la “nueva izquierda” es la tendencia política que más ha llamado la atención en los últimos años tanto en los

medios de comunicación como en la academia, por su impacto contra las medidas neoliberales y las reivindicaciones de tipo social que ha implementado para mejorar la calidad de vida de las personas más desfavorecidas. Sin embargo, si bien se le puede dar un mote común a todos estos gobiernos con tendencias similares, hay tremendas diferencias entre cada uno de los gobiernos, como lo señala Franklin Ramírez Gallegos, cada tipo de gobierno tiene sus propias características que se ajustan a las particularidades locales, lo cual los hace muy diferentes entre unos y otros (2006, 32-34). La derecha por su parte, aunque casi evidente para el observador neófito, no ha recibido una gran atención para categorizarla o describirla en los años más recientes. En este punto vale la pena aclarar que para el presente texto consideramos como gobierno al Poder Ejecutivo, es decir a los presidentes elegidos electoralmente y no al conjunto de instituciones que pueden ser incluidas dentro de esta denominación como el Poder Legislativo o Judicial. Al tomar como referencia a los presidentes, lo hacemos considerando dos aspectos particulares: en primer lugar, la tradición “presidencialista” en América Latina, la cual pese a algunos cambios se mantiene hasta nuestros días (Espinoza, 2007, 189-194); en segundo lugar, los presidentes como jefes de gobierno son los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, al considerar los preceptos de la democracia liberal, por tal razón la forma en que actúen los presidentes repercutirá directamente en la relación con las Fuerzas Armadas.

Reconsiderado la conceptualización de las tendencias políticas e ideológicas, en este texto tomaremos como referencia dos denominaciones. Por un lado la definición acuñada por Levitsky y Roberts en el libro *The resurgence of Latin American Left*, donde se señala que un gobierno de izquierda en América Latina puede ser entendido como aquel que toma como sus principales ejes programáticos reducir las desigualdades sociales y económicas, apoyando a los grupos marginalizados en detrimento de las estructuras que habitualmente dominaban en el contexto de estos países, particularmente las élites y grupos dominantes (2011, 5-7). Respecto al concepto de gobierno de derecha tomaremos como referencia a los autores Domínguez, Lievesley y Ludlam (2011), quienes señalan que un gobierno de derecha en América Latina es aquel alineado con las estructuras conservadoras y posiciones de defensa del *statu quo*, en la que cada individuo está a cargo de su propio bienestar; además en el aspecto económico consideran la implementación de políticas liberales o neoliberales que suelen servir a los intereses de ciertos grupos con la menor intervención del Estado.

Gobierno de izquierda	Gobierno de derecha
*El estado (gobierno) interviene en la economía. *Toman como sus principales ejes programáticos reducir las desigualdades sociales y económicas. *Apoya a los grupos marginalizados en detrimento de las elites y grupos dominantes.	*Aquel alineado con las estructuras conservadoras y posiciones de defensa del <i>statu quo</i> . * Cada individuo está a cargo de su propio bienestar. * En el aspecto económico consideran la implementación de políticas liberales o neoliberales que suelen servir a los intereses de ciertos grupos con la menor intervención del Estado.

Fuente: elaboración propia, considerando la información suministrada por Levitsky y Roberts (2011), *The resurgence of Latin American Left*. Domínguez, Lievesley y Ludlam (2011), *Right-Wing Politics in the New Latin America*.

Retomando un punto anterior, Jorge Lanzaro considera que la “nueva izquierda” incluye a los “populistas”, a los “social-demócratas”, y la mezcla entre los dos tipos de gobiernos, podríamos incluir dentro de esta categoría en los primeros años del siglo XXI a Evo Morales (Bolivia), Hugo Chávez (Venezuela), Rafael Correa (Ecuador), Tabaré Vázquez (Uruguay), Daniel Ortega (Nicaragua), Fernando Lugo (Paraguay), Lula Da Silva y Dilma Rousseff (Brasil), Néstor y Cristina Kirchner (Argentina). Por el lado de la derecha podríamos incluir a Vicente Fox y Felipe Calderón (México), Sebastián Piñera (Chile), Álvaro Uribe (Colombia), Ricardo Martinelli (Panamá), muchos de estos gobiernos están asociados con la oligarquía y los sectores más poderosos de sus respectivas sociedades (Bowen, 2011: 105-106).

## LOS CASOS

### MÉXICO

México es uno de esos países que rompen con los estereotipos que hubo durante largos años dentro y fuera de América Latina sobre la relación entre el poder civil y los militares. Es decir nunca hubo un gobierno militar de facto, y más bien los militares se mantuvieron fuera de las instancias políticas (Baba, 2008). Las explicaciones de expertos sugieren que esta situación se dio debido a que la presencia de un partido único, en este caso Partido Revolucionario Institucional (PRI), implicó que los militares supeditaran su función a las directrices de las autoridades civiles emanadas de la misma Revolución Mexicana de comienzos del siglo XX, y que ni los civiles intervinieran en asuntos militares ni viceversa (Benítez, 2000). De ahí en adelante los militares se encargaron de resguardar la soberanía nacional, la cual se encontraba en una clara dicotomía. Por un lado prepararse para luchar contra un enemigo francamente superior en medios y tecnología, en este caso Estados Unidos, y por el otro estar listos para enfrentar a unos vecinos débiles pero con numerosos problemas que traspasaban sus fronteras como el tráfico de migrantes y de insumos ilegales.

La prueba para la subordinación y respeto por el orden político establecido se dio a comienzos del siglo XXI: “En 2000, la llegada al poder de un partido diferente del PRI, tras el triunfo de Vicente Fox, puso de relieve la institucionalidad de las Fuerzas Armadas mexicanas. La alternancia política superó su prueba de fuego” (Moloeznik, 2008: 158).

Vicente Fox fue elegido para ejercer la presidencia en el cambio de milenio, y era lo que se puede decir un candidato atípico, no solo por su pasado, que estaba asociado con el mundo empresarial, sino sobre todo porque era representante del Partido Acción Nacional, el colectivo político que logró vencer a la hegemonía histórica del PRI en la presidencia mexicana (Meyenberg y Souki, 2006: 294). Como lo señalamos en un apartado anterior, Fox es visto por varios autores como un líder de la derecha latinoamericana por su cercanía a las viejas elites empresariales mexicanas y su iniciativa para establecer unas políticas neoliberales, entre ellas cabe destacar la defensa que hizo Fox del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la consolidación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Sin embargo, cabe señalar que este proceso se venía dando desde las presidencias de sus antecesores, quienes eran representantes del PRI, pero solo que en este caso la defensa fue más explícita y abierta frente a la opinión pública y los espacios nacional e internacional (Ornelas, 2001). El comienzo del mandato de Fox coincide con el aumento de la violencia en México, producto de las disputas entre carteles de la droga y las fuerzas estatales, así los dos grandes problemas del país son la inseguridad ciudadana y el narcotráfico.

Para enfrentar esta situación se crean una serie de marcos institucionales para enfrentar los problemas más álgidos, incluyendo la Secretaría de Seguridad Pública (2000), la Agencia Federal de Investigaciones (2002), el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (2003) y la Sub-procuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (2003).

En este escenario las relaciones civiles militares durante el mandato de Fox se mantienen estables, y se sigue una división bastante particular en el caso mexicano, como lo sugiere Raúl Benítez: “En el gobierno de Fox se mantuvo la atípica separación de la Secretaría de Defensa Nacional y Secretaría de Marina, y la fuerza aérea no es autónoma, como sucede en la mayoría de los países del mundo. De forma también *sui generis*, México no cuenta con dos estructuras claves de todo estado democrático: ministerio civil de la defensa y estado mayor conjunto de las Fuerzas Armadas” (sin fecha, 18-19). Por otro lado, las fuerzas militares mantuvieron su acatamiento a las directrices presidenciales, sobre todo en lo que tiene que ver con su progresivo invo-

lucramiento en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, no solo porque se le considera un asunto prioritario para la seguridad nacional que progresivamente se va entremezclando con la seguridad pública al afectar la estabilidad del Estado y la sociedad, sino también porque las fuerzas militares mexicanas, particularmente el Ejército y la Marina, tienen mayor capacidad armada y de respuesta frente a unos actores ilegales que tienen una gran capacidad de fuego, si se los compara con las diferentes policías federales. Por otro lado aunque en el gobierno de Fox se señaló que la presencia de los militares en el escenario de seguridad interna sería transitorio, poco a poco se hizo indispensable su presencia en el transcurso de su gobierno, si bien aclamado por la ciudadanía, esta presencia no estaba enmarcada en un marco legal propiamente dicho, lo cual implicaba que se desdibujaran los roles entre los militares y la policía, con sus posibles peligros (Arzt, 2011). Sin embargo, como señala Pablo Moloeznik: “La propia realidad impone la participación de los militares en acciones de carácter policial y parapolicial, ante la incapacidad institucional y los bajos niveles de confianza en la policía (2008: 168). Por estas razones, un presidente como Fox no tuvo otra opción que recurrir a los militares, lo que no implicó que la subordinación de los mismos al Poder Ejecutivo se viera diezmada.

## ECUADOR

Como lo señala el ex militar Alberto Molina Flores en su libro *Democracia y militares: Crisis y arbitraje*, los militares ecuatorianos han estado tras bambalinas en el ejercicio del poder en este país en los últimos veinte años, y siempre han actuado como árbitros en las crisis políticas, incluidas las de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez. Igualmente, sugiere que siempre ha habido una carencia de políticas específicas para conducir a los militares de parte de las autoridades civiles lo que lleva a un desdibujamiento de sus funciones (Molina, 2011). Por otro lado, la experta Bertha García Gallegos señala que “La influencia de las Fuerzas Armadas sobre el Poder Ejecutivo, a nuestro juicio, ha tenido connotaciones graves al disminuir notablemente y condicionar tanto a la autoridad presidencial como al sistema político, que quedan sin acceso alguno a esa porción de la administración pública como es el sector defensa” (S.F., 25-26). En esta línea, el papel de las Fuerzas Armadas y particularmente de los militares en este país ha sido tremendamente influyente en el escenario político.

Es así como después de una crisis institucional bastante importante que incluyó manifestaciones populares para retirar del poder a presidentes electos por la vía electoral, entre finales de los años noventa y comienzos del siglo XXI fue elegido para gobernar Rafael Correa,

un líder poco relacionado con los círculos tradicionales, influenciado fuertemente por la “doctrina social” de la Iglesia Católica y más cercano a la academia que a los espacios tradicionales de la política, quien poseía una alta formación profesional en prestigiosas universidades del mundo. Correa incluía entre sus propuestas de gobierno un acercamiento a los sectores populares, entre estos los indígenas, quienes habían estado mínimamente representados en el escenario político, tanto por su presencia como por las políticas que beneficiaran su calidad de vida, y los incluyó en su plataforma denominada como “economía solidaria” (Jaramillo, 2008). Enmarcado en lo que ha sido denominado o autodenominado como el “socialismo del siglo XXI”, Correa convocó a una Asamblea Constituyente para el año 2007, que generó una nueva Constitución para este país en 2008, en el Artículo 158 se señalan las misiones para las Fuerzas Armadas y de Policía:

“Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Para las dos fuerzas se considera en la misma Constitución que son obedientes y no deliberativas. Vale la pena señalar que este país andino tiene una policía nacional centralizada, a diferencia de México, donde hay una serie de policías por estados.

Considerando estos elementos, los militares ecuatorianos se encargan de la defensa, la cual tuvo su punto álgido durante los bombardeos sobre territorio ecuatoriano en 2008 por parte de tropas colombianas contra un campamento de las FARC, lo que significó un reacomodo de sus funciones para la defensa de este país frente a cualquier agresión externa; por otro lado, la policía está encargada de los asuntos de seguridad ciudadana, un punto que ha generado bastante preocupación en la opinión pública de este país pues los delitos han aumentado progresivamente desde mediados de la primera década del siglo XXI. Como lo señala Julio Clavijo: “El homicidio ha tenido un crecimiento promedio del 89%, pasando de 259 homicidios en 2007 a 490 en 2009. Mientras que el secuestro express también tuvo un incremento entre 2008 y 2009, pasando de 203 a 280” (Clavijo, S. F.).



Es así como por necesidad, los militares progresivamente han empezado a salir a las calles desde hace varios años frente a los problemas más álgidos. Correa en varios casos ha autorizado el empleo de los militares en la lucha contra la delincuencia, así por ejemplo en 2010 frente a varios casos de homicidio dio la orden a los militares de desplegar sus unidades en Guayaquil y otras ciudades<sup>3</sup>.

En este contexto ni la ciudadanía ni los militares han hecho mucho reparo respecto a esta situación, el grado de acatamiento a las órdenes por parte de los militares ha sido de total respeto a las órdenes del Ejecutivo. Por así decirlo han mantenido su rol tanto en la entrega de la Base de Manta al Ecuador por parte de Estados Unidos, como en el involucramiento en la seguridad ciudadana, como respecto al respeto al presidente en el poder pese a su tendencia política, y a que él ha ido eliminando progresivamente las concesiones que tenían históricamente los militares en torno a empresas del sector defensa y asociadas.

Por el contrario, ha sido la policía la única institución que ha intentado desestabilizar el poder presidencial, una insurrección que curiosamente fue disuelta por los militares quienes apoyaron plenamente a Correa en el poder en el año 2010 (Ospina, 2011).

En este contexto, Ecuador bajo el gobierno de Correa al parecer ha transitado hacia un estadio donde los militares, tal vez la fuerza con mayor peso histórico en la intermediación con el poder político, se ha mantenido supeditada a las ordenes presidenciales y ha acatado las ordenes que este ha determinado a pesar de su posición franca y abiertamente de izquierda.

## COLOMBIA

El caso colombiano es el de un país inmerso en una guerra civil no declarada, que es librada desde hace más de cincuenta años en los sectores rurales y las zonas más alejadas del país. Pese a esta desalentadora situación, este país tiene una economía que brilla por su dinamismo y una sucesión presidencial que asombra al profano. En este escenario se pensaría que los militares han sido propensos a asumir el ejercicio directo del poder para mejorar esta caótica situación, sin embargo históricamente han estado supeditados al poder civil. No obstante, desde hace muchos años se careció de una iniciativa presidencial para llevar el tema de la defensa, y particularmente la seguridad, a un escenario de primer orden, esto solo ocurrió bajo el mandato del presiden-

---

3 Véase al respecto “Correa saca a militares a la calle para combatir inseguridad”, en *Diario Ambito*, 25 de noviembre de 2010, en <<http://www.ambito.com/noticia.asp?id=555612&seccion=Internacionales&fecha=25/11/2010>>.

te Álvaro Uribe, un líder local y regional asociado directamente con la derecha tradicional y la defensa de los principios neoliberales esgrimidos en este texto como la piedra angular de esta denominación.

Uribe llegó a la presidencia de Colombia en el año 2002, con la capacidad instalada heredada del mandatario anterior Andrés Pastrana en lo que tiene que ver con el aparato militar y policial para enfrentar diversas amenazas, principalmente la insurgencia de izquierda, el narcotráfico, los grupos de extrema derecha y el crimen organizado; además contaba con la ayuda militar de Estados Unidos para enfrentarlas, primero con un mote contra-narcóticos y después del 11 de septiembre en la lucha contra la insurgencia y otros grupos denominados como terroristas, incluidos los paramilitares.

En este ambiente, este líder tuvo como su principal iniciativa de gobierno la promulgación de la “Política de Defensa y Seguridad Democrática” en 2002, sobre la cual se enmarcó el accionar combinado de las fuerzas militares y la policía colombiana. Los éxitos de esta política principalmente contra las FARC por medio de ataques a “objetivos de alto valor” (Rodríguez, *en prensa*), fue útil para superar lo que un experto denominó como el “empate negativo” (Pizarro, 2003), es decir al ir mermando la capacidad de lucha de este grupo insurgente. No obstante, todo esto va de la mano de numerosas críticas respecto a la violación de derechos humanos que cometieron algunos miembros de las fuerzas institucionales. Sin embargo, y pese a ello, el liderazgo de Uribe y el respeto por la jerarquía por parte de las fuerzas del orden fue un hecho absoluto e indiscutible durante sus dos mandatos presidenciales.

Como es conocido por varios expertos, la diferenciación entre defensa y seguridad que suele hacerse en otras latitudes, no es aplicable plenamente en el caso colombiano. Sobre todo por la tradición y las necesidades sobre el terreno, tanto los militares como la policía han entrecruzado sus funciones y roles, casi asemejándose en sus procedimientos, su uniforme y en algunas otras cosas más. Muchas veces se habla de que Colombia es el caso donde muchas cuestiones de orden criminal fueron “militarizadas” en su lucha, siendo el ejemplo por excelencia la lucha contra el narcotráfico (Rodríguez, 2011). La única diferencia entre fuerzas militares y policiales radica en el hecho de que los militares tienen una disciplina y formación más estricta en todo su conjunto, y que a los primeros se les exige la defensa de la soberanía nacional. Si bien regionalmente este país fue visto como una amenaza, no solamente por sus problemas de orden interno asociados con todo tipo de actores criminales, sino también por el apoyo que recibió de Estados Unidos en aspectos militares y tecnológicos, la evidencia muestra que sus gobernantes han optado por minimizar los

altercados con los vecinos y no usar sus capacidades militares para persuadirlos o atacarlos y que sus militares han enfocado todas sus fuerzas a las amenazas de tipo interno.

Por lo tanto, las necesidades de tipo local y la tradición hicieron que las relaciones entre civiles y militares fueran de subordinación y que en los últimos años bajo iniciativas civiles se les hayan otorgado mayores funciones tanto a los militares y a la policía, lo que no ha implicado una ruptura de la tradición presente en este país. No obstante, no deja de haber peligros respecto a la militarización de la agenda de seguridad, en este aspecto la enseñanza que se puede extraer de la administración Uribe es que es necesaria una activa participación de la sociedad civil en la veeduría y control del uso de los militares en el escenario local y en los roles entregados a la policía, sobre todo en la seguridad interna.

## **VENEZUELA**

Las relaciones cívico-militares en el caso venezolano están enmarcadas por el Pacto de Punto Fijo, firmado en 1958, el cual estuvo presente en el escenario de este país hasta finales del siglo XX, e implicó la repartición política del poder entre los partidos políticos, la Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI). Esto significó que los militares recibieron cierta autonomía en sus asuntos institucionales y que los políticos no se inmiscuyeran en estos asuntos. La llegada de Hugo Chávez al poder marcó un punto de quiebre en las relaciones cívico-militares en este contexto, puesto que como lo señalan Inés Guardia Rolando y Leonardo Salas: “En 1999 con la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establecieron nuevas reglas que permitieron el ejercicio político de los militares a nivel estructural, al hacerlos deliberantes y suprimir la prohibición del voto castrense. A partir de este momento se manifestó, cada vez con más fuerza, la influencia de este sector en la vida política nacional” (2006).

Chávez fue capaz de hacer a los militares parte activa de su proyecto político, alineado con la “nueva izquierda”. Igualmente, y siguiendo esta perspectiva otorgó cargos públicos a militares y ex militares. Por otro lado, los miembros de la institución castrense que no estaban de acuerdo con su iniciativa política se fueron retirando progresivamente de la fuerza. La prueba de fuego para la institución castrense venezolana respecto a la lealtad al orden presidencial se dio en abril de 2002, cuando una coalición contraria a Chávez, que incluía a altos mandos militares, logró derrocarlo momentáneamente y erigir a un presidente provisional. Con el apoyo popular y otros sectores de los militares, Chávez fue repuesto en el poder, lo que según Debo-

rah Norden le permitió continuar en su labor de acercamiento a las fuerzas militares mediante una subordinación ideológica de amplios sectores de las mismas, sin embargo no logró doblégarlas del todo a su proyecto (2008: 171-173).

En este sentido el control de los militares en el caso venezolano esta intermediado por los elementos ideológicos, algo que al mismo tiempo puede convertirse en su problema ya que deja de convertir a los militares en una institución al servicio de los intereses del Estado y de la nación por encima de proyectos particulares. No obstante, Chávez ha logrado que los militares acaten sus órdenes, un elemento que se podría decir es básico en la “subordinación”, aunque aquí dejaríamos un interrogante abierto si realmente esto es lo más apropiado para la institución y este país.

En el escenario de la llegada y consolidación de Hugo Chávez en el poder, la inseguridad ha llegado a ser una preocupación de primer orden en este país, en ese sentido: “Venezuela es el país más inseguro de las Américas. En 2009 se registraron 19.113 homicidios y 16.917 casos de secuestros (poco más de 46 casos denunciados por día). En este mismo año, las muertes de civiles en Irak llegaron a 4.644. Según el Índice de Desarrollo Humano, en 2008 ocurrieron en Venezuela 52 homicidios por cada 100.000 habitantes, lo cual ubicaba al país como el tercero del mundo con mayor tasa de homicidios” (Jácome y Gratius, 2011: 1). Esto ha implicado considerar el uso de las Fuerzas Armadas Bolivarianas en el contexto interno, como ya han sido usadas en la lucha contra el narcotráfico. Según Francine Jácome, en los últimos años se ha producido una “profundización de una concepción restringida-autoritaria de la seguridad que se fundamenta en respuestas estatistas y militares” (2010: 303). No obstante, a pesar de esta perspectiva, Venezuela cuenta con una fuerza intermedia que puede ser usada en el contexto interno si la situación así lo amerita, como es la Guardia Nacional Venezolana.

Con todo lo anterior podemos decir que a pesar de la ideologización que han sufrido las Fuerzas Armadas venezolanas, éstas siguen respetando de cierta forma la figura presidencial y el acatamiento a las órdenes. Por otro lado, permitido por orden constitucional, las Fuerzas Armadas pueden ser usadas en el contexto interno, no obstante, han sido utilizadas de manera modesta.

## **LA COMPARACIÓN DE LOS CASOS**

La primera década del siglo XXI en América Latina se vio marcada por una estabilidad política inusitada. La mayoría de los gobiernos de la región habían sido elegidos por la vía electoral y si bien hubo algunos hechos que perturbaron la estabilidad sobre esta tendencia en

la región, tales como el golpe de estado en Honduras (2009), el levantamiento policial en Ecuador contra el gobierno de Correa (2010), o el llamado “golpe de Estado constitucional” contra Lugo en Paraguay a comienzos de 2012, la región poco a poco se ha alejado de la sombra de la dictadura, para parafrasear el título de un libro del académico Alain Rouquié (2011). Al mismo tiempo que se han ido consolidando gobiernos civiles con burocracias más o menos profesionales y estructuradas, y políticas que tratan de responder a las demandas populares más acuciantes.

En esta línea la región ha alcanzado un importante grado de madurez en lo que se denominó como la “Tercera ola de la Democratización” (Hagopian and Mainwaring, 2005). Esta situación ha permitido la consolidación del control civil, desde el Ejecutivo sobre el aparato armado de cada uno de los países en cuestión, que sumado al desprestigio producto de actos contra los derechos humanos que los militares cometieron en el pasado, han dado lugar a que estos últimos se mantengan fuera de los estadios políticos y se circunscriban a su rol profesional.

Este hecho no es un mero dato sino que es todo un logro, pues los cuerpos armados de la región fueron los que históricamente estuvieron más propensos a oponerse a los gobiernos elegidos democráticamente, cuando estos no eran afines a sus intereses o a los de los grupos más tradicionales de cada una de estas sociedades. Igualmente, la novedad se encuentra en que en su carácter de organizaciones tradicionales, las Fuerzas Armadas fueron entrenadas e instruidas en el marco de la Guerra Fría bajo la égida estadounidense (Rodríguez, 2010a), durante la cual cualquier manifestación de socialismo o elemento relacionado con este era visto como peligroso y contra el orden establecido.

Por tal razón los miembros de la institución castrense hicieron uso de la fuerza para sacar del poder a presidentes electos o grupos con tendencias socialistas, o que eran percibidos en momentos históricos anteriores, son célebres los casos contra Salvador Allende en Chile o João Goulart en Brasil (Loveman, 2009). Si bien la Guerra Fría terminó a comienzos de los años noventa, gran parte de la doctrina impartida durante ese periodo ha logrado permanecer en el ámbito castrense en gran parte de la región, no solamente porque no ha habido programas para renovarla frente al olvido hacia los militares sino por el poco interés político hacia estas temáticas en la posguerra fría (Rodríguez, 2010b). Por lo tanto, la primera década del siglo XXI América Latina se encontró frente a un hecho inusitado, como lo sugeriría el experto Alejo Vargas: las Fuerzas Armadas han logrado convivir con los presidentes de nueva izquierda en la región, sin la

realización de actos que desemboquen en insubordinación o intentos por sacarlos del poder (Vargas, 2008).

Por otro lado, en algunos países de la región los militares se han convertido en actores fundamentales, los cuales responden a situaciones de diversa índole tanto en gobiernos de izquierda como de derecha, los ejemplos por excelencia son el papel que ocupan los militares venezolanos en la administración pública en ese país en la primera década del siglo XXI, como lo señala Francine Jácome: “Un indicador importante es la creciente participación de miembros activos y retirados de las Fuerzas Armadas en diferentes instancias tanto del gobierno central como de los regionales y locales, por lo que tienen una influencia cada vez mayor en la formulación de políticas públicas en el país” (2011: 2); igualmente, el notorio papel que cobraron las Fuerzas Armadas Colombianas en la lucha contra las FARC, bajo la autoridad de Álvaro Uribe (Vargas, 2011).

Los anteriores ejemplos son una muestra de cómo la relación cívico-militar en América Latina –considerando los casos más extremos– se ha caracterizado en los años más recientes por la subordinación de los militares a los gobiernos civiles que han sido elegidos democráticamente en la región. Esta situación se ha dado según David Pion-Berlín por dos elementos: primero, una serie de tratados multilaterales y presiones internacionales que impiden que en este momento histórico los militares realicen cualquier acción contra los gobiernos democráticamente elegidos; y segundo, la consolidación interna en cada uno de estos países que eliminan cualquier margen de maniobra de los militares contra los gobiernos (2004: 1-5).

En este sentido, otro ejemplo muy dicente en lo que respecta a un gobierno declarado de izquierda es el acatamiento a las directrices ministeriales por parte del jefe de la cartera de defensa, Javier Ponce Cevallos, no solo un periodista de izquierda sino un antimilitarista, quien abanderó el retiro de la fuerzas estadounidenses en la base de Manta (Blanco: 346-347). Por otro lado, se puede plantear que los militares en la región han alcanzado un nivel de profesionalismo nunca antes visto como ya Alejo Vargas (2008) lo ha señalado en un texto. No obstante, en este punto valdría la pena señalar los postulados de Samuel Huntington, quien sugería que una de las metas de una democracia moderna era lograr que los militares respetaran la autoridad civil y se circunscribieran a su labor profesional (1957), algo que parecería estar viviéndose en el escenario de la región.

Otro elemento para tener en cuenta es el grado de credibilidad de las Fuerzas Armadas de la región entre la ciudadanía. En un estudio preparado por Daniel Montalvo, tomando datos de “Proyecto de Opinión Pública en América Latina”, se considera que las Fuerzas

Armadas de los países que particularmente interesan para este estudio, mantienen un alto grado de confiabilidad entre la población, así en una escala de 1 a 100 puntos de confianza, México presenta 71 puntos, Colombia 65,6 puntos, Ecuador 56,3 y Venezuela 55,6 puntos. Según el mencionado estudio y a pasar de la fluctuación entre caso y caso, las Fuerzas Armadas mantienen un nivel de confianza que está por encima de los partidos políticos o los órganos legislativos de los mencionados países. De este modo no es raro que a pesar de la clásica concepción del uso de las Fuerzas Armadas solamente para la defensa del país, en numerosas ocasiones hayan sido utilizadas por gobernantes en asuntos de tipo interno con la venia de la ciudadanía, algo que ha sido común en los años más recientes. Como lo sugiere en otro sugerente texto Pion-Berlín:

“Los gobiernos democráticos buscan la ayuda de los militares para resolver problemas de seguridad y desarrollo. En el primer caso, se los convoca cuando se presenta alguna amenaza armada de gran magnitud, como las guerrillas en Colombia, o cuando el riesgo no es tan grande pero basta para desbordar la capacidad de la policía. Los gobiernos recurren a los militares para que lideren o los asistan en la lucha contra la guerrilla, el tráfico de drogas, el crimen y el terrorismo. Desde este punto de vista, la idea es que la negativa a permitir la participación militar en cuestiones de seguridad interna bien podría colocar a la nación en una posición de riesgo considerable. También se convoca a los militares para resolver problemas de desarrollo. Aquellos gobiernos que no cuentan con organismos civiles entrenados y financiados para asistir a las poblaciones carenciadas apelan a menudo a las Fuerzas Armadas, que participan en toda clase de acciones, desde proyectos comunitarios de largo plazo hasta campañas de auxilio en emergencias. La idea, en este caso, es que la renuencia a aprovechar la asistencia militar podría poner en peligro a poblaciones necesitadas, lo que a su vez perjudicaría políticamente a los gobiernos” (2008: 52).

Igualmente el autor sugiere que a pesar del involucramiento en cuestiones internas, las Fuerzas Armadas no han disminuido su capacidad para respetar a las autoridades plenamente constituidas. En esta línea nos podríamos atrever a decir que la misma ciudadanía es la que ha respaldado el involucramiento de las mismas en estas labores de orden interno y que los gobiernos sin considerar su tendencia política, sea esta de derecha o izquierda, tienen en las instituciones armadas una herramienta importante para llevar a cabo sus objetivos y cumplir necesidades de sus respectivas directrices.

De este modo la relación entre civiles y militares no se ha visto afectada por la tendencia política del gobernante de turno, e incluso



en los casos en que son gobiernos de “izquierda” estas han respetado las directrices civiles.

### **ENTRE DEFENSA Y SEGURIDAD: EL DILEMA IRRESUELTO**

América Latina es una región pacífica e históricamente libre de conflictos interestatales. En casi doscientos años de independencia el número de guerras entre países han sido escasas y si bien se mantienen varios conflictos fronterizos latentes, el número de estos que ha resultado en un confrontación real es limitado, un ejemplo de esto sería tal vez la Guerra del Cenepa entre Ecuador y Perú a mediados de los años noventa. Sin embargo, esta parece ser la excepción más que la regla.

Por otro lado se puede decir que otra de las consecuencias indirectas de la democratización en la región es que se ha cumplido de cierta manera la premisa de la teoría de la “Paz democrática”, la cual sugiere que entre democracias la posibilidad de un conflicto militar es reducido (Doyle, 1983a, 1983b). Siguiendo esta concepción se podría sugerir que sin importar la tendencia u orientación política del gobierno en el poder, si este ha sido elegido por la vía democrática la posibilidad de una confrontación de tipo militar es reducida con otro país en similares condiciones. Si bien el caso más reciente fue el diferendo entre Colombia y Venezuela en el año 2008, las mutua interdependencia tanto económica, social e histórica impidieron que este altercado no pasara a mayores (Battaglino, 2009).

La tendencia en materia de defensa en los primeros años del siglo XXI parece ser la que se ha mantenido desde el final de la Guerra Fría, la cual consiste en mantener unas Fuerzas Armadas de disuasión para persuadir a cualquier posible agresor, pero minimizando en todos los sentidos cualquier acción bélica real y recurriendo en lo posible a los canales diplomáticos para resolver cualquier diferendo. Si bien un país como Venezuela ha incrementado la compra de equipo convencional, propio para una guerra tradicional, incluyendo “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 anti-aéreos de corto y mediano alcance M1-Tor, 150.000 fusiles de asalto 7,63.39 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), lo cual va aparejado con la llamada “Doctrina Bolivariana de la guerra defensiva de todo el pueblo”, la probabilidad de que esto tenga como fin enfrentar una guerra convencional con un país limítrofe es marginal dentro de las hipótesis de conflicto, por el contrario esto parece responder a la preparación para enfrentar una guerra asimétrica frente a una hipotéti-



ca incursión estadounidense sobre el gobierno caribeño (James 2006, 4-10). Lo más llamativo del caso es que la denominada “Ley Orgánica de Seguridad de la Nación” de 2002 promulgada bajo la iniciativa del presidente Hugo Chávez, contempla que la defensa y la seguridad son temas que se entrecruzan y están en igualdad de condiciones, y permite que las Fuerzas Militares Venezolanas sean involucradas en diversos roles de índole interno.

Lo anterior no parece diferenciarse mucho de lo que sucede en Colombia con la llamada PDSD promulgada bajo el gobierno del derechista Álvaro Uribe Vélez, si bien habría que considerar la salvedad de que este país se encuentra desde hace años en una lucha interna, mostraría que a pesar de que en Venezuela no ocurre lo mismo, la seguridad y la defensa terminan entrecruzadas y no tan bien diferenciadas como podría esperarse. Retomando el caso colombiano, históricamente la defensa y la seguridad han estado mutuamente relacionadas, lo novedoso de la PDSD es que esta responde casi exclusivamente a los problemas de orden interno más que externos, los cuales no se consideran prioritarios y se basan en una vieja tradición colombiana: buscar por todos los medios posibles solucionar los problemas con sus vecinos por la vía diplomática.

En esta línea parece que la preocupación más importante de gobiernos tanto de izquierda como de derecha en los últimos años se centra en problemas de orden interno más que externo y han tratado poco a poco de involucrar a las fuerzas militares en labores de control contra la delincuencia, la criminalidad, el narcotráfico y otra serie de problemas que no tienen nada que ver con enemigos externos. Un caso muy diciente es el de México bajo Vicente Fox –un líder considerado en este texto como de derecha– como lo señala Arturo Sotomayor el aparato de seguridad interna se militarizó bajo este gobierno: “repartió cargos y asignó responsabilidades a personal militar activo dentro de las fuerzas policíacas y procuradurías”.

Durante el gobierno de Fox se llegó al extremo de tener un gabinete presidencial con tres militares activos, incluyendo el del Ejército, la Marina y el propio procurador general de la República, cargo que tradicionalmente ocupaba un abogado civil” (2006: 9). Al parecer esto podría esperarse en un gobierno con una tendencia de derecha. Sin embargo, un gobierno con una tendencia contraria como es el caso de Ecuador, como lo señala el Ministro Coordinador de Seguridad, Homero Arellano, ha recurrido progresivamente al uso de las fuerzas militares para labores de tipo interno, tales como luchar contra la delincuencia, el crimen organizado y otras manifestaciones criminales que no han podido ser reducidas por la policía, en palabras textuales “Ecuador siempre ha utilizado a las Fuerzas Armadas

(en apoyo a la Policía) para optimizar el uso de recursos humanos y lograr mejor eficacia en los operativos y en el control de armas” (Ecuavisa, 2012).

Lo que se podría decir es que si bien las Fuerzas Armadas han sido asociadas a la defensa desde hace muchos años, la realidad es que ante las necesidades y los requerimientos estas se han ido involucrando progresivamente en funciones de tipo interno asociadas con la seguridad, en este sentido hay un interesante artículo del experto y profesor Mariano Bartolomé (2008) donde se señala de manera específica en qué labores son empleadas las Fuerzas Armadas en el escenario interno en la región, las cuales son de cuatro tipos: lucha contra el crimen organizado; combate contra organizaciones insurgentes y terrorismo, empleo en conflictos de tierras, y lucha contra el contrabando.

Si bien esta asociación ha sido vista como parte de la “militarización” de los problemas internos típicamente realizado por gobiernos de derecha, los gobiernos denominados de izquierda también han recurrido a las Fuerzas Armadas para esta labor. Por otro lado, frente a la escasa posibilidad de una confrontación de tipo interestatal el recurso humano de las Fuerzas Armadas ha sido utilizado en otras labores. El elemento para tener en cuenta es que si bien esto ha sido ejecutado tanto por gobiernos de derecha como de izquierda, el peligro se encuentra en que cualquier líder sin importar su tendencia política haga uso de las Fuerzas Armadas para controlar manifestaciones contra su desempeño. En este punto el papel de los organismos de control gubernamental y de la sociedad civil deben estar atentas a cualquier irregularidad que rebase el uso funcional por el uso para defender los intereses del gobernante de turno. Si bien como hemos señalado a lo largo de este texto esta situación no es tan probable en este momento histórico, es un elemento que no debe desdeñarse totalmente.

## CONCLUSIONES

De una manera preliminar podríamos decir que la llegada al poder de gobiernos de izquierda y de derecha en la región no ha afectado el proceso de subordinación de las Fuerzas Armadas y de respeto a las autoridades plenamente elegidas por los ciudadanos. De igual modo, los gobiernos sin importar su tendencia política (izquierda o derecha) no han dejado de lado estas temáticas, aunque pareciera que este fue y es un tema de dominio exclusivo de los gobiernos de derecha no es así, por el contrario los gobiernos de la denominada “nueva izquierda” han recurrido a las Fuerzas Armadas de una manera importante. Respecto a los militares de la región, podemos señalar que en este momento histórico están *más dispuestos a involucrarse en los asuntos*

*internos obedeciendo directrices gubernamentales*, donde al parecer pesan más los intereses nacionales que los asuntos de orden corporativo o incluso de disputa con el gobierno de turno independiente de su posición o tendencia política.

A partir de este texto quedan abiertos varios interrogantes, por ejemplo de qué manera específica los gobiernos de izquierda han neutralizado el accionar de los militares, o hasta dónde llegará el uso de los militares en el escenario interno y si frente a la ausencia de conflictos convencionales serán reducidos en su número o transformados en cuasi-policías. Estas incógnitas esperamos resolver en nuestra investigación de maestría.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Álvarez Scanniello, Ernesto 2008 “Sobre el método comparado”, en *Boletín de Historia Económica* N° 7 (Montevideo).
- Arzt, Sigrid 2011 *Democracia, Seguridad y Militares en México*, disertación de doctorado (Miami: Universidad de Miami).
- Baba, Kaori 2008 *Los factores que limitan la intervención militar en política: una interpretación de las relaciones cívico-militares en México*, presentación para la XXVIII Conferencia Anual de ILASSA sobre Latinoamérica 7, 8 y 9 de febrero (Austin: Universidad de Texas).
- Bartolomé, Mariano 2008 *Singularidades de las FFAA sudamericanas, explicaciones y repercusiones*, ponencia presentada en el International Political Science Association Congress (Santiago de Chile).
- Battaglino, Jorge 2009 “¿Réquiem para la guerra en la Región Andina?: Límites al conflicto en las relaciones entre Colombia y Venezuela”, en *Revista SAAP*, Vol. 3, N° 3, 567-580.
- Benítez, Raúl 2000 “Las Fuerzas Armadas mexicanas a fin de siglo”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15(1): 13-2.
- \_\_\_\_ s/f, “México: las relaciones civiles-militares ante la encrucijada democrática en la primera década del siglo XXI”, en <[http://iugm.es/fileadmin/user\\_upload/ADEFAL/mexico/ANALISIS\\_MEXICO.pdf](http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/mexico/ANALISIS_MEXICO.pdf)>.
- Blanco, Carlos 2011 “Relaciones cívico-militares y el papel de las Fuerzas Armadas en los países andinos y en Chile”, en Cameron, Maxwell y Luna, Juan Pablo (ed.), *Democracia en la región Andina: Diversidad y desafíos* (La Paz: Plural Editores), pp. 315-369.
- Bobbio, Norberto 1996 *Left and Right: the Significance of a Political Distinction* (Chicago: University of Chicago Press).

- Bowen, James D. 2011 The Right in “New Left” Latin America, en: *Journal of Politics in Latin America*, 3, 1, 99-124.
- Caramani, Daniele 2008 *Comparative Politics* (New York: Oxford University Press).
- Clavijo, Julio s/f “La seguridad ciudadana en el Ecuador” en *Entorno Económico* N° 156, en <<http://www.ecuadorlibre.com/images/stories/pdf/CAP156.pdf>>.
- Colmenares, Leopoldo 2009 *Las Relaciones entre la Federación Rusa y Venezuela: Implicancias para la Seguridad Subregional*, documento presentado en Conferencia Subregional Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Cartagena.
- Constitución Política del Ecuador 2008, en <<http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones/2008.pdf>>.
- Corporación Latinobarómetro 2011 *Latinobarometro 2011* (Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro).
- Dominguez, Francisco; Lievesley, Geraldine y Ludlam, Steve 2011 *Right-Wing Politics in the New Latin America* (Londres: Zed Books).
- Doyle, Michael W. 1983a “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, N° 3 (Summer), pp. 205-235.
- Doyle, Michael W. 1983b “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part II”, en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, N° 4 (Autumn), pp. 323-353.
- Ecuavisa 2012 Programa Contacto Directo, 29 de mayo, en <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-uso-de-las-fuerzas-armadas-para-seguridad-civil-se-generaliza-en-la-region-548632.html>>.
- Espinoza, Ricardo 2007 “Parlamentarismo, Presidencialismo y sistema mixto”, en Emmerich Gustavo y Alarcon Victor (coord.), *Tratado de Ciencia Política* (Iztapalapa: UAM).
- García Gallegos, Bertha s/f Ecuador: Democratización y Fuerzas Armadas; el contexto histórico, social y político de una relación ambivalente, en <[http://iugm.es/fileadmin/user\\_upload/ADEFAL/ANALISIS\\_ECUADOR.pdf](http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/ANALISIS_ECUADOR.pdf)>.
- Hagopian, Frances and Mainwaring Scott 2005 *The Third Wave Of Democratization In Latin America: Advances And Setbacks* (New York: Cambridge University Press).
- Huntington, Samuel 1957 *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press).

- Jácome, Francine 2011 *Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela* (Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales).
- \_\_\_\_\_. 2010 Sector defensa en Venezuela: hitos nacionales e internacionales (2008-2010), en *Atlas comparativo de la de la defensa en América Latina* (Buenos Aires: RESDAL).
- \_\_\_\_\_. y Gratius, Susanne 2011 *Violencia, inseguridad y polarización política en Venezuela*, Documentos FRIDE, en <<http://svc.summitamericas.org/sites/default/files/Art%C3%ADculo%20Venezuela%20en%20FRIDE.pdf>>.
- James, Deborah 2006 U. S. Intervention in Venezuela: A Clear and Present Danger, *Global Exchange*.
- Jaramillo-Jassir, Mauricio 2008 *La revolución democrática de Rafael Correa*, documento de Trabajo Centro de Estudios Políticos e Internacionales (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario).
- Landman, Todd 2003 *Issues and Methods in Comparative Politics* (New York: Routledge).
- Lanzaro, Jorge 2011 “Introducción: Izquierdas y Derechas Gobernantes en América Latina” en *Lasa Forum*, Volume xlii, Issue 3, (summer), pp. 7-8.
- Levitsky y Roberts 2011 *The resurgence of Latin American Left* (Washington: John Hopkins University Press).
- Medina, Medófilo 2004 “La Historia comparada: Retos y posibilidades para la historiografía colombiana” en Ayala, César (ed.), *La historia política hoy: sus métodos y las ciencias sociales* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia), pp. 15-32.
- Meyenberg, Yolanda y Souki, Lea 2006 “Las campañas políticas de Fox en México y Lula da Silva en Brasil: El vaivén de los medios de comunicación”, en *Polis*, Vol. 2, N° 1, pp. 293-319.
- Montalvo, Daniel 2009 *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: ¿Confía usted en sus Fuerzas Armadas?*, N° 27 (Vanderbilt: University of Vanderbilt).
- Moloeznik, Marcos Pablo 2008 “Las Fuerzas Armadas en México: Entre la atipicidad y el mito,” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 213 (Caracas), pp. 157-169.
- Norden, Deborah 2008 “¿Autoridad civil sin dominación civil?: Las relaciones político-militares en la Venezuela de Chávez” en *Revista Nueva Sociedad* N° 213, pp. 170-187.
- O'Donnell, Guillermo 2009 “Democracia delegativa”, en *Journal of Democracy en Español*, Volumen 1.

- Olabarri, Ignacio 1992-1993 “Qué historia comparada”, en *Studia Historica-Historia Contemporánea*, Vol. X-XI, pp. 33-75.
- Ornelas, Jaime 2001 “El proyecto económico de Vicente Fox”, en *Aportes*, Vol. VI, N° 17, pp. 111-123.
- Ospina, Pablo 2011 “Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 231, pp. 14-27.
- Pion-Berlin, David 2004 “A New Civil-Military Pragmatism in Latin America,” en *Security and Defense Studies Review* (online) 4, N° 1 (Spring).
- \_\_\_\_\_ 2008 “Militares y democracia en el nuevo siglo Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente” en *Nueva Sociedad* N° 213.
- Pizarro, Eduardo 2003 “Colombia. El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 186, pp. 4-17.
- Ragin, Charles 1987 *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Londres: University of California Press).
- Ramírez Gallegos, Franklin 2006 “Mucho más que dos izquierdas” en *Nueva Sociedad* N° 205, pp. 30-44.
- Rojas, Francisco 2008 “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad” en *Nueva Sociedad* N° 213.
- Rodríguez-Hernandez, Saul Mauricio 2011 *Impact of International Cooperation in Security Sector Reform in Post Conflict and Conflict Settings: The Cases of Timor L’Este, Liberia and Colombia*, Working Paper: New Voices N° 10 (Santiago de Chile: Global Consortium on Security Transformation).
- \_\_\_\_\_ 2010a “Relaciones peligrosas: La cooperación militar de Estados Unidos en Colombia, México y Venezuela (1991-2010)”, en *Asian Journal of Latin American Studies*, Volume 23, Number 2.
- \_\_\_\_\_ 2010b “El salto al vacío”: ¿Colombia de la Seguridad Nacional a la Seguridad Humana?, in *Boletín Democracia, Seguridad y Defensa*, Pontificia Universidad Católica de Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (en prensa) “Jungle Operations”, en *Encyclopedia of Military Studies* (California: Sage Books).
- Rouquié, Alain 2011 *A la sombra de las dictaduras* (Buenos Aires: FCE).
- Sotomayor, Arturo 2006 *Diagnostico de las relaciones cívico-militares en América Latina: Avances y retrocesos en materia de política de defensa*. Documento de Trabajo, N° 142 (México: CIDE).

- Tschirgi, Necla 2005 *Security and Development Policies: Untangling the Relationship*, Paper presented at European Association of Development Research and Training Institutes Conference (Bonn).
- Vargas, Alejo 2008 “Una convivencia inesperada Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina” en *Nueva Sociedad* N° 213.
- \_\_\_\_\_ 2011 *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas* (Medellín: La Carreta Editores).
- Wiarda, Howard 2007 (con la colaboración de Skelley, Esther) *Comparative politics: Approches and issues* (Lanham: Rowman and Littlefield Publishing Group).
- Wiesehomeier, Nina y Doyle, David 2012 “Attitudes, Ideological Associations and the Left-Right Divide in Latin America” en *Journal of Politics in Latin America*, Volumen 4, N° 1, pp. 3-33.





Viviana García Pinzón\*

## EN LOS CONFINES DEL ESTADO

### UNA MIRADA COMPARADA A LA SEGURIDAD EN LAS ZONAS FRONTERIZAS DE SUDAMÉRICA\*\*

LA IDEA DE UN “MUNDO SIN FRONTERAS” ha sido parte de mucha literatura sobre la globalización en las dos últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, respecto a las fronteras y el territorio, la globalización no ha traído consigo la desaparición de las primeras o la irrelevancia de las dimensiones territoriales y locales. La persistencia de disputas geográficas entre estados, la continuidad y emergencia de nuevos conflictos por el territorio, así como los esfuerzos de los estados por controlar las zonas limítrofes frente a las nuevas amenazas transnacionales evidencian la importancia del territorio. A partir del análisis comparado de tres triples fronteras sudamericanas (La del Paraná, la Amazónica y la Andina) este artículo busca dar cuenta de las problemáticas y políticas en materia de seguridad en los espacios fronterizos de la región.

\* Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia.

\*\* Esta investigación es resultado de los proyectos de investigación “Entre el conflicto y el aislamiento: desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas fronterizas del norte y el sur de Chile a comienzos del siglo XXI” (Fondecyt-Chile) y “Seguridad y perspectivas de cooperación en la región amazónica” (Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, Universidad Nacional de Colombia).

En efecto, no poca literatura sobre teoría de la globalización, particularmente durante las décadas de 1980 y 1990, ha estado acompañada de un discurso que enfatiza en la *desterritorialización* del mundo, el declive del estado como actor central en el sistema internacional y la desaparición de las fronteras por cuenta de los intensos flujos e intercambios de bienes, activos financieros, de información y personas<sup>1</sup>.

¿Cuál es la situación de las fronteras en Sudamérica? ¿En qué forma se expresan las tendencias globales en los espacios fronterizos de la región? ¿Las políticas de seguridad en estas zonas están basadas en visiones geopolíticas propias de la agenda tradicional o buscan hacer frente a la agenda de nuevas amenazas? ¿Cuál ha sido el desarrollo de la cooperación interestatal para la seguridad?

### LÍMITES, FRONTERAS Y TERRITORIO

Gottman (1973, citado por Machado *et. al.* 2009: 99) señala que en geografía política una frontera internacional puede ser considerada una zona de indeterminada anchura cruzada por una línea de límite que determina los límites de la soberanía territorial de un estado. Tradicionalmente, el estudio de las fronteras ha estado asociado a las líneas que separan la soberanía de los estados en el sistema internacional (Newman, 2003), ésta es una visión geopolítica de la frontera como elemento de demarcación de la soberanía de un estado, que ha llevado a que en gran parte de la literatura *límite* y *frontera* sean tratados como sinónimos.

Sin embargo, hay una diferencia entre los límites fronterizos y las áreas de frontera: el límite se concibe como la constitución de líneas de separación físicas y visibles entre espacios económicos, políticos y sociales. En cambio, el área de frontera es la región o área en relativa proximidad al límite, donde las dinámicas de cambio y las prácticas cotidianas están afectadas por la misma presencia del límite (Newman, 2006). Como bien lo señala Lía Machado (2000), mientras los límites fronterizos son obra de los estados que a través de instrumentos jurídicos marcan la separación entre unidades políticas soberanas y delimitan el territorio bajo control estatal; las áreas de frontera son construcciones sociales de los pueblos, los cuales se pueden expandir más allá del límite jurídico del Estado, desafiar la ley territorial de cada Estado limítrofe y a veces crear una situación de facto potencialmente conflictiva.

---

1 En este sentido, Newman señala que las nociones de desterritorialización o de un mundo sin fronteras se han convertido en *palabras de moda* en los estudios sobre globalización (2006: 143).

Las dinámicas y fronteras culturales, económicas y sociales no siempre coinciden con los límites estatales; de manera tal que las áreas de frontera son espacios de movimiento, intercambio e integración en variadas formas, cuyo desarrollo territorial se da en un marco que va más allá de la división político-administrativa de los estados, integrando actores subnacionales y actores no estatales. Así, las fronteras son una construcción socio-territorial producto de los discursos jurídicos y geopolíticos de los estados y de la acción de las comunidades fronterizas.

Desde las relaciones internacionales las fronteras han sido abordadas en términos militares y geopolíticos principalmente. El pensamiento geopolítico ha enfatizado la centralidad de la competencia y la adquisición del territorio en las dinámicas de la política mundial y la función militar de las fronteras, así la sobrevivencia del Estado depende del combate contra las incursiones militares de otros estados. Esta perspectiva coincide con la tradición teórica realista en la política internacional, en la cual la seguridad del Estado está estrechamente vinculada con la guerra.

Si bien mucha de la teoría de la globalización dejó de lado esta visión de las fronteras para enfatizar en el creciente intercambio económico de información y personas, la administración de las fronteras está imbricada en la definición contemporánea del Estado-nación y, a pesar de la pérdida de soberanía estatal en campos tales como la economía, el Estado sigue reclamando una posición central en el ordenamiento de flujos dentro y fuera de los límites nacionales.

No obstante, respecto al control fronterizo es posible advertir un cambio (Machado, 2000; Andreas, 2003; Heather y Minghib, 2005 y Newman, 2006): “[H]ay una variación histórica en las prioridades de control fronterizo. Aunque la defensa militar y la regulación económica han sido tradicionalmente preocupaciones centrales en las fronteras, en muchos lugares los estados se están reconfigurando (...) la importancia del territorio persiste pero hay un cambio en el énfasis. En muchos casos una aplicación más intensiva de la ley está acompañada de la desmilitarización y la liberalización económica de las fronteras” (Andreas, 2003: 78).

En el libro *La retirada del Estado* (2001), Susan Strange señala la existencia de cuatro fuentes de poder estructural: control sobre la seguridad, control sobre la producción, control sobre el crédito y control sobre el conocimiento de las ideas. De los cuatro tipos de poder estructural, los estados mantienen un papel predominante solo en el control de la seguridad, en que además necesitan a menudo del apoyo de otros estados (p. 23). En el contexto globalizado, respecto a la seguridad, el Estado se encuentra en una situación paradójica: mientras

continúa siendo el actor fundamental y mantiene el control de la seguridad como esfera de poder estructural, se enfrenta al surgimiento de diversas fuentes de amenaza, muchas de ellas relacionadas con las nuevas interconexiones e interdependencia que caracteriza el sistema internacional, y que rebasan el campo de acción y la capacidad estatal.

Las prioridades de la seguridad de los estados han virado hacia el control de las denominadas *nuevas amenazas*, la mayoría de las cuales *se caracteriza por su dimensión transnacional* y cuestionan la visión tradicional de la seguridad enfocada hacia las amenazas militares. Las problemáticas transnacionales han llevado a replantear la relación entre la seguridad interna y externa: “Dada su complejidad y su capacidad para expandirse en los dominios de seguridad interna y externa, las problemáticas transnacionales tienen efectos en las percepciones, políticas públicas, relaciones de poder y organización institucional” (Eriksson y Rhinard, 2009: 245).

A medida que las fronteras se hacen cada vez más porosas, los estados han construido barreras contra el flujo de elementos “indeseables”, contra la *ilegalidad*. Aguiar (2010) habla del neoliberalismo selectivo para dar cuenta de esta dinámica, señalando que mientras el neoliberalismo promueve una ideología de libre mercado y la reducción del control del estado, al mismo tiempo nuevas barreras son construidas. En este contexto, las fronteras son espacios de síntesis donde lo legal e ilegal emergen y coexisten. Son el espacio de límite entre un ordenamiento legal y otro(s), un escenario donde los dominios legales e ilegales convergen y la presencia de los actores estatales es ambigua.

Ahora bien, como lo señala Blake (2000) no es posible desarrollar conclusiones definitivas sobre la forma y funciones de las fronteras. Hay una gran diversidad en las dinámicas de los límites territoriales. Por ejemplo, mientras la actividad militar a lo largo de las fronteras de la Unión Europea o Estados Unidos y Canadá es casi nula, en los casos de la frontera entre Corea del Norte y Corea del Sur e India y Pakistán es muy pesada. Muchas fronteras se hacen permeables, pero otras permanecen como barreras significativas.

### **SEGURIDAD, ESTADO Y FRONTERAS EN SUDAMÉRICA**

Los límites internacionales en Sudamérica pueden ser descritos como *tierras marginales* desde la independencia del dominio colonial: “Durante el período colonial, tanto España como Portugal invirtieron en el establecimiento de límites para asegurar la división colonial de sus posesiones en un nivel mayor que los gobiernos de post-independencia. Los nuevos estados independientes mantuvieron el patrón dominante de asentamiento caracterizado por la concentración de la población

en la región de la Cordillera de los Andes a lo largo de la costa del Pacífico y del Atlántico en la zona occidental de Sudamérica. La mayoría de las fronteras internas se mantuvieron marginales a los principales flujos de asentamiento. A pesar del intermitente establecimiento de controles fronterizos e intentos de colonización, éstas permanecieron pobladas por indígenas que ignoraban los límites entre los estados” (Machado, *et. al.*, 2009: 100-101).

El siglo XIX en la región estuvo caracterizado por los conflictos sobre las líneas limítrofes. Posteriormente, durante el siglo XX, las zonas fronterizas ganaron cierta relevancia: en el sentido político, se convirtieron en parte de las narrativas sobre construcción del estado, la identidad nacional y la seguridad. Económicamente, la configuración de economías de enclave mediante la explotación de productos como el caucho en la zona baja de la cuenca del Amazonas (Brasil, Bolivia, Perú y Colombia) y la extracción de yerba mate en la cuenca del Paraná (Brasil, Argentina y Uruguay) conectaron a estas zonas a los circuitos internacionales de producción de bienes y los mercados extranjeros.

El hecho de que la formación y consolidación de la institucionalidad del Estado haya seguido una trayectoria de expansión centro-periferia en la mayoría de los estados sudamericanos, ha dejado a las zonas fronterizas en un plano secundario. En efecto, el espacio terrestre bajo soberanía es más amplio que la presencia estatal efectiva existiendo un desequilibrio entre población, territorio, desarrollo e institucionalidad. Así, cuando se habla de fronteras en Sudamérica se alude a un doble proceso: son a la vez fronteras internas y fronteras internacionales (Ramírez, 2004: 450).

Respecto a la primera, como frontera interna son zonas donde el Estado se caracteriza por su escasa presencia y que aún no han sido integradas con éxito a los proyectos de Estado-nación: “Al estar lejos de los centros de poder y sumidas en el abandono y la marginalidad, son aprovechadas por redes criminales transnacionales para vincular distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como es el caso del tráfico de drogas, precursores químicos y dineros ilegales, o al contrabando de armas, explosivos, gasolina, etcétera. Se trata, pues, de una visibilidad más bien problemática y, si se quiere, negativa” (Ramírez, 2004: 450).

En segundo lugar, como fronteras internacionales, destaca la concepción realista de las relaciones internacionales, lo cual implica que dichas fronteras se asumen como límites entre soberanías y poderes en competencia con una visión predominantemente militar, lo cual se interpone y cierra las posibilidades de establecer lazos. Benedetti (2011) señala que “[l]as fronteras en el sur sudamericano se fueron

consolidando durante el siglo XX, generalmente después de establecida la delimitación política interestatal (...) En esa extensión cada estado estableció su sistema de leyes, su poder de policía y su capacidad de gestión de la vida económica, social y cultural de la población. Dado que cada Estado terminó estableciendo sus fronteras sobre los límites internacionales, esos espacios binacionales terminaron rotulándose como frontera y no como *encuentro de fronteras* o *espacio fronterizo binacional*" (p. 35 y 36).

En materia de seguridad y fronteras, la región presenta una situación en la cual la agenda de seguridad tradicional se yuxtapone con una agenda caracterizada porque la prioridad son las nuevas amenazas (Fuentes, 2008). Respecto a la primera, se encuentra que hay nueve (9) conflictos fronterizos latentes, siete (7) son entre países sudamericanos y en dos (2) son disputas que involucran un país sudamericano con otro de fuera de la región: Colombia vs. Nicaragua y Argentina vs. Inglaterra.

**Cuadro N° 1**  
Conflictos fronterizos vigentes en Sudamérica

Países	Tipo de conflicto	Antecedentes
Bolivia y Chile	Territorial	Reclamo de salida al mar perdida por Bolivia en la guerra del Pacífico en 1885.
Colombia y Venezuela	Territorial	Ambos países reclaman las Islas Los Monjes. Un acuerdo bilateral en 1980 se las adjudicó a Venezuela. Disputa se hace extensiva a la esfera marítima.
Guyana francesa-Francia y Surinam	Territorial	Disputa sobre la delimitación territorial sobre el tributario del río Corentyne, que resulta en el reclamo por Surinam del triángulo del Nuevo Río en el sudeste de Guyana.
Guyana y Surinam	Marítimo	Disputa por la extensión marítima de la disputa territorial por el río Conrentyne. Esta disputa impide la explotación de petróleo.
Guyana y Venezuela	Territorial y marítimos	Disputa territorial y limítrofe por el Essequibo. Data del s. XIX. La disputa por el Essequibo no permite la definición de fronteras marítimas.
Perú y Chile	Marítimo	Reclamo de Perú en relación al límite marítimo de acuerdo a la Teoría de la Bisectriz.
Venezuela y Trinidad y Tobago	Marítimo	Fronteras marítimas y recursos.
Nicaragua y Colombia	Marítimo	Disputa por delimitación marítima en el Caribe.
Argentina e Inglaterra	Territorial	Islas Malvinas.

Si bien frente a la gravedad de problemáticas como el narcotráfico, la criminalidad y la migración parecía ser que temas como los con-

flictos fronterizos y las disputas ideológicas habían desaparecido del escenario, *estos persisten, agudizándose de tiempo en tiempo* (Mares, 2008; Fuentes, 2008), y al no ser resueltos son fuentes de disputas y obstaculizan una relación de cooperación fluida entre los países de la región. Igualmente, en la actualidad las desiguales y cambiantes políticas de los estados que buscan controlar actores y bienes definidos como ilegales también dan lugar a conflictos, pero éstos se encuentran focalizados en mercados ilegales y no en la expansión del territorio nacional.

## HISTORIA DE TRES TRIPLES FRONTERAS

### LA TRIPLE FRONTERA DEL PARANÁ (ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAY)

El área fronteriza del Paraná está conformada por las ciudades de Foz de Iguazú (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina) –ver Mapa 1–, en la confluencia de los ríos Iguazú y Paraná. El puente Tancredo Neves cruza el río Iguazú y conecta a Puerto Iguazú con Foz de Iguazú. El Puente de la Amistad cruza sobre el río Paraná y une a las ciudades de Foz de Iguazú y Ciudad del Este.

**Mapa N° 1**  
Triple Frontera del Paraná



Fuente: BBC (2005) [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid\\_4286000/4286701.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_4286000/4286701.stm)

Se trata de un área fronteriza configurada a partir de núcleos urbanos que poseen zonas muy ricas en recursos naturales; caracterizada por una importante infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y bancaria, la multiculturalidad de sus habitantes, y por ser un importante polo comercial y de contrabando. “La región comenzó a ser conocida como “Triple Frontera” desde mediados de la década de 1990 y ese nombre estuvo desde un principio fuertemente ligado con determinados atributos que asociaban a la región con fenómenos como el terrorismo y el contrabando” (Giménez, 2011).

La Triple Frontera se caracteriza por una población sumamente heterogénea. Según cifras del INDEC para 2010, Puerto Iguazú contaba con 82.227 habitantes; Ciudad del Este con una población de 396.091 habitantes (Censo de 2008) siendo la segunda ciudad más poblada de Paraguay, mientras que Foz de Iguazú tiene 255.718 habitantes (IBGE, 2012). Se estima que los migrantes representan el 40% de la población en la región (Aguiar, 2010), con predominio de grupos provenientes de China, Líbano y Corea.

En la Triple Frontera se encuentra una de las comunidades árabes más grandes de Sudamérica, en su mayoría libaneses, quienes residen principalmente en Foz de Iguazú. La comunidad árabe empezó a asentarse desde principios del siglo XX y, debido a la guerra civil libanesa, hubo una segunda oleada migratoria en la década de 1980.

Hasta la década de 1960, la economía de la región fue predominantemente agrícola. En este período muchos campesinos brasileños se asentaron en Paraguay y cruzaron la frontera sin documentos, los *brasiguayos* constituyen un grupo sin reconocimiento de derechos o acceso a servicios públicos, el cual constantemente es víctima de discriminación por parte de los paraguayos. Hasta ahora, ni el gobierno de Brasil ni el de Paraguay han dado una respuesta efectiva a las demandas de esta población.

Entre 1974 y 1984, la construcción de la represa de Itaipú marcó el inicio de un boom demográfico en la región; la población de Foz de Iguazú pasó de setenta mil a doscientas mil personas (Aguiar, 2010; Giménez, 2011). A este factor de potenciamiento de la economía de la región se sumó la constitución de un área de libre comercio que tiene como centro a Ciudad del Este. Actualmente, cuatro sectores configuran la economía: la producción hidroeléctrica, el turismo en torno a las Cataratas del Iguazú, el comercio y la producción de soja.

La zona se caracteriza por un intenso intercambio de personas y de bienes. El mayor dinamismo económico proviene de los intercambios entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú. Se estima que en un día de treinta a cuarenta mil personas y veinte mil vehículos cruzan el Puente de la Amistad entre Brasil y Paraguay (Lynn, 2008). Cada día



miles de *sacoleiros* atraviesan el puente con productos adquiridos en Ciudad del Este que serán revendidos en territorio brasileiro.

El paso fronterizo entre Paraguay y Brasil no tiene mayor control, de hecho se estima que sólo el 10% de los vehículos que atraviesan el Puente de la Amistad son sujetos a algún tipo de revisión (Bartolomé, 2002). Entre tanto, hay mayor control en la frontera con Argentina, ya que para llegar a Ciudad del Este se debe pasar por Foz de Iguazú a través del puente Tancredo Neves.

La asimetría económica entre Paraguay y Brasil estimula el fluido intercambio comercial, cuyo común denominador es el contrabando. En efecto, “Paraguay tiene una larga tradición como país ‘bisagra’ para el comercio de productos que se encuentran fuertemente controlados en países limítrofes o de productos extranjeros que se encuentran a una alta tasa impositiva interna” (Dreyfus, 2005). Inicialmente, los cigarrillos fueron el producto de mayor contrabando hacia Brasil y Argentina. En la actualidad, Ciudad del Este es considerada como el *mayor mercado negro de América Latina*, epicentro de una multiplicidad de flujos ilegales en la zona. Las transacciones en efectivo que hay en la ciudad están entre las mayores del mundo, superadas solo por Hong Kong y Miami. Al respecto, Aguiar (2010) señala que “los mercados ilegales son complementarios, no competitivos en esta región” (p. 14).

No sólo las variables económicas dan cuenta de las dinámicas de ilegalidad en la zona, en efecto, hay factores institucionales que es necesario considerar: la debilidad institucional de los estados, particularmente el paraguay; la corrupción de funcionarios administrativos y de policía y la falta de controles en las fronteras. La Triple Frontera constituye así un espacio de convergencia de tres órdenes nacionales con marcadas asimetrías, donde agentes estatales y no estatales buscan obtener ganancias.

Esta zona fronteriza se ha caracterizado por ser una zona “gris”, donde hay una débil presencia estatal y los mercados ilegales son el motor central de la economía. Sin embargo, desde una perspectiva tradicional esto no constituye una amenaza a la seguridad. Ha sido a partir de la década de 1990, con la emergencia de una agenda de seguridad que da importancia a las amenazas transnacionales, y con “la guerra contra el terrorismo” promovida por los Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, que la Triple Frontera ha sido visibilizada como una zona problemática para la seguridad regional y hemisférica. “La Triple Frontera comienza a ser configurada desde lo discursivo luego de los atentados del 11-S como un espacio sin ley, donde la ilegalidad y la amenaza terrorista son sus características centrales (...) No son las actividades delictivas que la caracterizaban

de años anteriores la amenaza, sino que surge del peligro terrorista, y es así como se va construyendo y afirmando esta nueva imagen de lo que la Triple Frontera es, una región que amenaza a la seguridad debido a que aloja ‘células terroristas’<sup>2</sup> (Giménez, 2011, 66 y 67).

Sin embargo, enfatizar en el terrorismo como la principal problemática de seguridad es una perspectiva simplista que desconoce la diversidad de fenómenos que afectan el bienestar ciudadano y la seguridad de cada uno de los países que hacen parte de dicha fron-

---

2 El terrorismo ha llevado a que la región sea considerada como un lugar de amenaza para la seguridad hemisférica. En 1992 y 1994 hubo dos ataques en Buenos Aires, el primero contra la Embajada de Israel y el segundo contra un centro de la Comunidad Judía. Éstos fueron atribuidos a Hizbollah y según autoridades argentinas y de Estados Unidos fueron planeados por población islámica presente en la Triple Frontera. Luego de dichos atentados se llevaron a cabo varios operativos en la zona, los que dieron como resultado la detención de cuatro miembros de la comunidad islámica, quienes luego fueron liberados por falta de pruebas.

Sin embargo, es con los hechos del 9 de septiembre de 2011 que la Triple Frontera adquirió mayor visibilidad. Para Estados Unidos la región es considerada como fuente de recursos para financiar el terrorismo, a partir de las actividades de crimen organizado que tienen lugar en ella. En este sentido, en 2001 el Viceministro del Interior de Paraguay, Mario Agustín Sapriza, afirmó que la Triple Frontera servía de base para las operaciones de células ligadas al terrorismo internacional. Posteriormente, el 22 de noviembre de ese mismo año, el Canciller de Brasil, Celso Lafer, por primera vez considera la posibilidad de envío de dinero a Bin Laden desde la Triple Frontera.

Según un informe elaborado por la División Federal de Investigación de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos elaborado con base en información oficial y seguimiento a prensa (2003), en la Triple Frontera hacen presencia los siguientes grupos considerados terroristas: Al-Gama'a-al-Islamiyya (Egipto), Al-Jihad (Jihad Islámica), Al-Qaeda, Hamas, Hizbollah, Al-Muqawamach (Brazo pro-Irán del Líbanes Hizbollah).

Entre 2001 y 2003 se llevaron a cabo varios operativos, que involucraron a los gobierno de Estados Unidos e Israel, con el objetivo de encontrar a supuestos miembros de Al Qaeda. Sin embargo, entre 2004 y 2006, actores locales empezaron a poner en duda la presencia de terroristas y a señalar que el discurso predominante sobre el terrorismo en la zona sería parte de una estrategia de Estados Unidos para lograr el control sobre los recursos naturales, particularmente el Acuífero Guarani.

La tensión generada por la presencia de militares estadounidenses en la zona se agudizó en 2005, cuando el presidente paraguayo Nicanor Duarte firmó, con autorización del Congreso de su país, un acuerdo militar para permitir la participación de 400 *marines* en 13 misiones en el país durante 18 meses y además les otorgaba total inmunidad. Dicho acuerdo fue criticado por Argentina y Brasil, y posteriormente por el Mercosur. Nuevamente, los intereses por los recursos naturales, particularmente el agua, fueron puestos sobre la mesa.

Según el reporte anual sobre terrorismo del Departamento de Estado de Estados Unidos publicado en julio de 2012, en Latinoamérica no hay presencia de células terroristas de Hizbollah o Al-Qaeda. El documento señala que por sus actividades de crimen organizado la Triple Frontera es considerada una potencial fuente de financiación de organizaciones terroristas.

tera. La Triple Frontera es lugar de informalidad, pobreza, violencia y criminalidad.

La ilegalidad que caracteriza la economía de la zona ha dado lugar a la consolidación de agrupaciones del crimen organizado. A las mafias paraguayas, brasileras y argentinas, se suma la presencia de las mafias china-coreana, libanesa y taiwanesa. Sus actividades incluyen el contrabando de productos como cigarrillos y artículos electrónicos, el tráfico de armas y drogas ilícitas, la falsificación y piratería, el lavado de dinero, evasión de impuestos, tráfico de personas y prostitución infantil.

En contextos de informalidad y mercados ilegales, la violencia emerge como forma de ordenamiento y regulación, debido a la imposibilidad de acudir a tribunales judiciales en casos de conflicto o para hacer efectivo el cumplimiento de un contrato (Reuter, 1983; Silva de Sousa, 2004; Ávila y Pérez, 2011). Sobre los ciclos de violencia en la región (Dreyfus, 2005) señala que han estado ligados a las disputas de las mafias, especialmente en Ciudad del Este. Hasta finales del siglo XX las disputas involucraban a los miembros de las mafias y tenían un carácter étnico, con un pico en las décadas de 1980 y 1990 debido a la disputa de chinos contra libaneses. Sin embargo, desde 2000 la violencia perdió el carácter “étnico”, teniendo como blanco a la población civil. En efecto, recientemente la violencia ha dejado de circunscribirse a las dinámicas de las mafias y el crimen organizado.

En un interesante trabajo sobre percepciones y discursos de actores locales sobre la zona fronteriza, Giménez (2011) encontró que funcionarios y políticos, tanto del lado brasiler como paraguayo, asocian la violencia directamente a las condiciones sociales desfavorables de gran parte de la población<sup>3</sup>, particularmente “a la disponibilidad de una masa de población empobrecida y desocupada aprovechable para encarar actos ilícitos ante la falta de oportunidades de ganancia económica en el circuito legal” (*Ibid.*).

Ciudad del Este es una de las ciudades con mayor índice de homicidios en Paraguay, 124 en 2011. Igualmente, para el caso de Brasil el estado de Paraná presenta una tasa de 34,5 homicidios por cada cien mil habitantes, mientras que la media para Brasil es de 27. Foz de Iguazú tuvo 138 homicidios en 2011 y según el *Mapa de Violencia 2012*, publicado por el Instituto Sangari con base en cifras del período 2003-2010, ocupa el décimo segundo lugar entre los municipios con las tasas más altas de homicidio en el país. Un aspecto alarmante es la alta tasa de homicidios de jóvenes, según el *Mapa de Violencia* la ciu-

---

3 90% de los habitantes de Ciudad del Este están bajo el trabajo informal (Giménez, 2011).

dad alcanzó un índice de 143 homicidios por cada cien mil habitantes en menores de 24 años para 2007. Igualmente, Andrade *et. al.* (2012) estiman que la media de homicidios en la franja de 15 a 24 años fue de 207,2 por cada cien mil habitantes entre 2000 y 2007. Al realizar un análisis espacial de las dinámicas del homicidio, este mismo estudio encontró tasas más elevadas en aquellas zonas cercanas a la frontera con Paraguay y una correlación positiva con aquellas áreas donde predomina la ocupación informal.

La Triple Frontera es lugar de tráfico de armas y drogas ilícitas. Sobre las primeras, se presenta la venta ilegal de armas del stock e inventarios de las Fuerzas Armadas y de policía, el tráfico ilícito a través de territorio paraguayo y la triangulación de armas legalmente importadas. Paraguay tiene salida al mar gracias a acuerdos con Brasil, de manera que cuenta con depósitos francos en los puertos de Paraguaná (Estado de Paraná) y Santos (Estado de São Paulo). Por la normativa internacional, los containers de un tercer país no pueden ser abiertos, esta disposición es aprovechada para el tráfico de armas y municiones a territorio brasileiro. Respecto al narcotráfico, a Ciudad del Este llega droga desde los Andes con destino a Brasil y Argentina, países en los que estas sustancias se quedan en los circuitos de microtráfico o siguen en ruta hacia Europa.

Ciudad del Este y Foz de Iguazú son también los principales puntos regionales de lavado de activos. La legalización se da mediante inversiones inmobiliarias, casinos y “blanqueo” a través del circuito financiero. Según estimaciones de Brasil, alrededor de 6 billones de fondos ilegales son lavados cada año en la Triple Frontera (Biblioteca del Congreso de EE.UU., 2003).

La situación de seguridad en la frontera ha sido fuente de conflictos entre los tres países, debido a las políticas desiguales puestas en marcha y a las diferencias institucionales<sup>4</sup>. Las medidas para hacer frente a las problemáticas de seguridad se han dado en tres escenarios: unilateral, acuerdos trilaterales enfocados a la Triple Frontera y el Mercosur.

En 1996 fue firmado el “Acuerdo de Seguridad y Facilidad de Tránsito de las Tres Fronteras”, donde los Ministerios de Interior de Argentina y Paraguay y el Ministerio de Justicia de Brasil se comprometieron a coordinar la acción contra el terrorismo y el narcotráfico en la zona de la Triple Frontera. Con base en este acuerdo, en mayo de 1996 fue creado el Comando Tripartito, principal mecanismo de cooperación para la seguridad e intercambio de información en la

---

4 Por ejemplo, Argentina tiene controles más estrictos en su frontera con Brasil, mientras que el control en el paso fronterizo entre Paraguay y Brasil es menor.

zona: “Este organismo está constituido por Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía Federal de Argentina; Policía Federal y representantes del Ejército y del consulado en Ciudad del Este por Brasil; y por la Policía Nacional de Paraguay. Su principal finalidad es incrementar la cooperación para la seguridad en la zona, intercambiando información; efectuar operativos simultáneos de control de personas y documentación, e integrar un banco de datos común” (Bartolomé, 2002: 14).

Posteriormente, tuvieron lugar la primera y segunda “Reunión de Ministros del Interior y Justicia del Mercosur” (incluyendo Chile y Bolivia), cuyo propósito fue la coordinación de las políticas de seguridad y el desarrollo de mecanismos de cooperación. En la primera reunión uno de los temas centrales fue la problemática de seguridad de la Triple Frontera, mientras que en la segunda se acordó el desarrollo de un sistema de intercambio de información sobre criminalidad para la elaboración de planes estratégicos y se destacó la necesidad de elaborar un plan de cooperación para la seguridad regional.

En este sentido, en la “Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior del Mercosur, Bolivia y Chile”, celebrada en marzo de 1998, se aprobó un “Plan General de Seguridad para la Triple Frontera” (Acuerdo 2/98-RMI-Mercosur) cuyo objetivo es la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y el contrabando de armas, mediante la cooperación en los ámbitos policial, migratorio, aduanero, bancario y financiero. Este Plan es resultado de una reunión previa, llevada a cabo el 18 de diciembre de 1997 en Foz de Iguazú, donde participaron los Ministros del Interior de Argentina, Brasil y Paraguay, en la que se había alcanzado un acuerdo para el desarrollo de un sistema de vigilancia trilateral para el control de los flujos comerciales, financieros y de personas, acompañado de un refuerzo del personal de seguridad de los tres estados.

Luego, en otra Reunión Extraordinaria, el 14 de julio de 2008 se aprobó el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional (Acuerdo 5/98): “Este Plan parte de la premisa que la lucha contra todas las formas de la delincuencia organizada impone una acción de conjunto, coordinada y acordada en toda la región y que tanto el fenómeno de la globalización como el proceso de integración regional han impuesto nuevas características al accionar criminal, que ha adquirido una creciente dimensión transnacional” (Bartolomé, 2002: 15). El Plan estableció la creación del “Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados en el MERCOSUR”.

Asimismo, en el marco del Plan, en 1999 fue aprobado el Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo. Al respecto, Flandes

(2006) señala que “el punto que motivó la inclusión del terrorismo transnacional en la agenda de seguridad regional se puede identificar luego de los ataques contra la embajada israelí en Buenos Aires, en 1992, y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994”. El GTE adquirió mayor importancia luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. De hecho, tras la declaración conjunta de los Ministerios del Interior y de Justicia del Mercosur en 2001, donde se rechazaban los atentados terroristas y se anunciaba el mayor trabajo conjunto contra esta amenaza, se estableció un Grupo de Trabajo Permanente, al cual el GTE está subordinado.

Frente al panorama de seguridad en la frontera, los países han implementado medidas contra las amenazas identificadas, en algunos casos motivados por los impactos de dichas problemáticas en la seguridad interna, y en otros debido al posicionamiento de la Triple Frontera como un escenario de amenaza a la seguridad, tanto en el espacio del Mercosur como por parte de Estados Unidos y la presión que ello genera para que se tomen cartas en el asunto.

Entre los tres países parte de la frontera hay una marcada asimetría, especialmente en el caso de Paraguay, país con la economía más pequeña, dependiente de Brasil y con una institucionalidad estatal muy débil, que facilita el accionar de todo tipo de mercados ilegales. La triangulación y reexportación de productos se concentra en el llamado “Triángulo de oro”, cuyos vértices son Ciudad del Este, en el sur; Pedro Juan Caballero hacia el este y Saltos de Guairá, en el sur. Si bien en el ámbito formal el gobierno paraguayo se ha comprometido a combatir los flujos ilegales, lo cierto es que debido a la debilidad estatal y la corrupción muchas de las medidas proyectadas se han quedado en el papel.

En el caso del tráfico de armas, en el año 2003 Brasil impuso un embargo contra la exportación de armas brasileras a Paraguay. Si bien el gobierno paraguayo había mostrado mayor disposición para adoptar medidas contra tráfico de armas y municiones (en 2001 había ratificado la CIFTA), los resultados de una investigación realizada por organizaciones civiles de Río de Janeiro evidenció que más de cien mil armas de fuego confiscadas a criminales eran de fabricación brasileras y habían sido exportadas de forma legal a Paraguay llevó a la implementación del embargo.

Tras los hechos del 11-S, la población islámica que vive en la zona fue puesta bajo la atención de Estados Unidos como posible fuente de financiación de los grupos terroristas. Bajo este contexto, en enero de 2003 el Ministro de Finanzas de Paraguay firmó una orden para suspender el envío de dólares al exterior. Sin embargo, según investigaciones posteriores ésta no estaba siendo aplicada (Dreyfus, 2005).

Por su parte, Argentina y Brasil han buscado restringir los flujos ilegales a través de medidas judiciales, mayores controles fronterizos y el fortalecimiento de la presencia policial y militar. Por ejemplo, en 2009 el presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva, promulgó la “Ley de sacoleiros”, que establece el Régimen de Tributación Unificado (RTU) para los importadores de los bienes adquiridos en el comercio de Paraguay. La ley establece la aplicación de un impuesto único del 42,25% sobre el precio de compra de las mercancías importadas. En febrero de 2012, mediante la Instrucción Normativa 1.245, se estableció que los sacoleiros podrán importar anualmente hasta 110.000 reales (US\$ 54.000 dólares aproximadamente) en mercancía para la reventa en Brasil. Hasta ahora, esta ley no ha logrado ser implementada de manera efectiva.

En agosto de 2012, como parte de todo un plan para la protección de las fronteras denominado “Operación Ágata”, el gobierno brasilero movilizó cerca de 9.000 efectivos de las Fuerzas Armadas a las fronteras con Argentina, Paraguay y Uruguay para combatir el tráfico de drogas, armas y el contrabando en general. El objetivo de esta operación era la reducción del tráfico de drogas y armas, el contrabando de animales y productos importados de los países vecinos, entre otros delitos.

A propósito de las transformaciones del territorio y de los espacios fronterizos en el marco de la globalización y la emergencia de una nueva agenda de seguridad, la Triple Frontera del Paraná constituye un espacio único para la comprensión de estos fenómenos. La convergencia de factores institucionales, geográficos y de infraestructura han configurado un espacio propicio para el establecimiento de todo tipo de mercados ilegales, los cuales impactan tanto en las problemáticas de seguridad regionales y hemisféricas, como en los ámbitos locales, particularmente en escenarios urbanos.

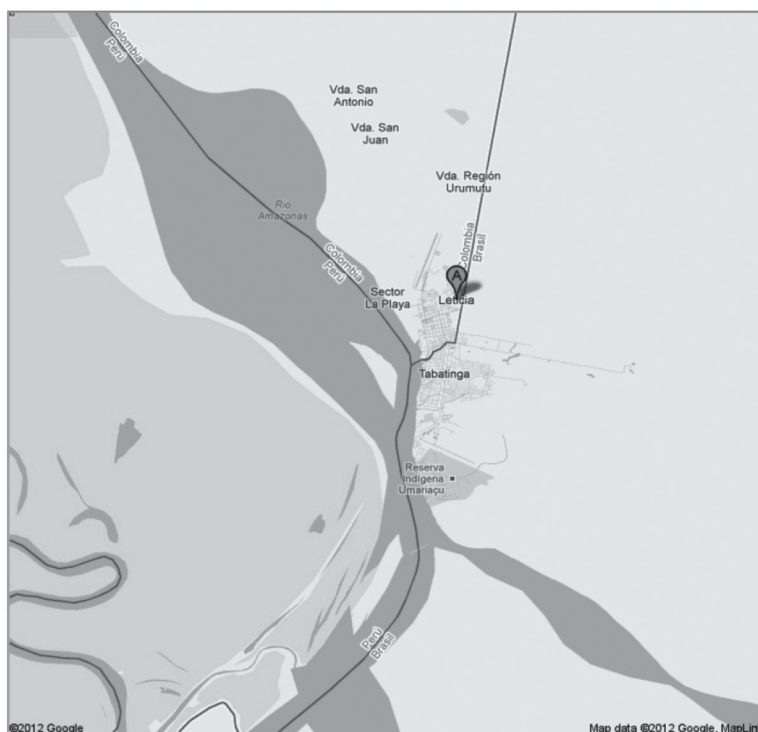
### **LA TRIPLE FRONTERA AMAZÓNICA (BRASIL-COLOMBIA-PERÚ)**

La Triple Frontera o Trapecio Amazónico se ubica en la parte oriental de la selva amazónica y está configurada a partir del eje urbano Leticia (Colombia)-Tabatinga (Brasil), y el poblado de Santa Rosa en el lado peruano (Mapa 2). El Trapecio es el resultado de la negociación política de las fronteras entre los tres países, en la que Colombia logró asegurar su acceso al río (Motta, 2007). Entre estos, se destacan el Tratado de Navegación y Límites de 1851 entre Brasil y Perú, que creó la línea Tabatinga-Apaporis, la firma del Tratado Salomón Lozano en 1922 entre Colombia y Perú y la guerra colombo-peruana entre 1928 y 1932.



## Mapa N° 2

### Triple Frontera Amazónica



Respecto de esta zona: “La organización urbana de la Amazonía trilateral comenzó por consideraciones políticas y militares relacionadas con la defensa de la soberanía de los estados imperiales” (Grisales, 2005: 55). Tabatinga fue creada en 1766 como fuerte militar para vigilar el movimiento de tropas por el río Amazonas, mientras que el imperio español fundó la ciudad de Loreto, ya desaparecida, como sede de gobierno regional y para vigilar los movimientos del imperio portugués.

A finales del siglo XIX, la configuración de una economía de enclave basada en la explotación del caucho conectó a la región con el mercado mundial. La extracción cauchera jalonó la presencia de los incipientes estados republicanos en la zona, particularmente en los casos de Perú y Brasil. Colombia se incorporó a esta dinámica de for-



ma tardía, afectada por la amplia explotación peruana del caucho que se extendió dentro de su territorio. Motta (2007) señala que para Brasil y Perú el río Amazonas ha sido central en su construcción regional y nacional, no así para Colombia, donde la construcción territorial como estado ha permanecido muy ligada al espacio andino.

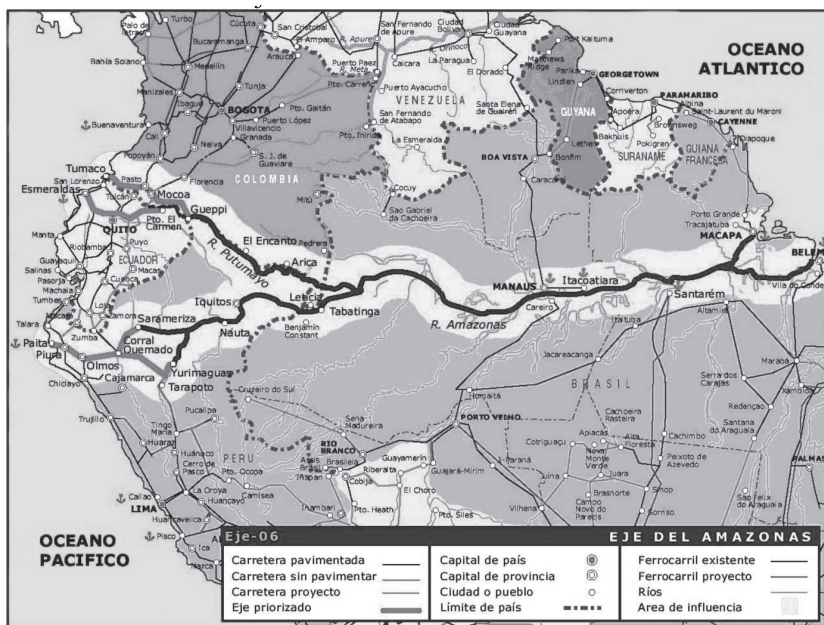
Entre las tres ciudades –Leticia, Tabatinga y Santa Rosa– hay una complementariedad espontánea en actividades económicas y sociales que conforma el núcleo económico, poblacional y político-administrativo de la zona, donde Leticia es el centro. Son puntos de articulación de los flujos y relaciones de las áreas pobladas de menor tamaño distribuidas a lo largo de la cuenca hidrográfica del Amazonas.

Si bien el intercambio entre los poblados de la cuenca es bastante intenso, se trata de una región aislada, con serias dificultades de acceso. Llegar al centro político y económico más cercano en el lado de Brasil, que es Manaus, toma de 6 a 8 días por vía fluvial, con una distancia de 620 km. En la parte peruana, Iquitos se encuentra a una distancia de 370 km de Santa Rosa y 325 km de Caballococha, lo que representa tres días de viaje en barco. A su vez, para ir desde Iquitos hasta Lima la única opción es la vía aérea con una distancia de 1.010 km. Finalmente, en Colombia, entre Leticia y Bogotá no hay carretera, por lo cual sólo se puede llegar en avión (distancia de 1.100 km) o tras varios días de viaje por río desde Puerto Leguizamo, navegando por el río Putumayo hasta el Amazonas. La región constituye un enclave en medio de la selva, con débiles lazos con sus respectivas sociedades nacionales.

A pesar de dicha marginalidad, como parte de la Amazonía, la triple frontera es una región de importancia estratégica. Está enclavada en un territorio con corredores biológicos ricos en recursos naturales, en torno a los cuales se están construyendo megaproyectos de infraestructura vial, energéticos, extractivos y agropecuarios. Por ejemplo, dentro de los ejes de la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamérica (IIRSA) se encuentra el multimodal del Amazonas, que a través de un corredor vial interoceánico conectará a Perú, Ecuador, Brasil y Colombia (Ver Mapa 3 en página siguiente).

El Trapecio Amazónico forma parte de un proyecto de integración amazónica, de Amazonía sudamericana. En este sentido, el hecho de hablar de la región amazónica implica dejar de lado aquellas visiones del Amazonas como vacío demográfico y el patrón de desarrollo a partir del imperativo del uso predatorio de sus riquezas naturales, lo que Becker denomina *patrón de economía de frontera* (Becker, 2005: 72); entendiendo que no es un espacio nacional, aunque la dinámica interna de cada uno de los países sean un factor de importancia clave, sino una región en sí.

Mapa N° 3  
Eje multimodal del Amazonas



Entre las características actuales de la región se encuentra un notable crecimiento demográfico, especialmente de poblaciones urbanas. El anillo de población en el Amazonas ya no puede ser considerado solo como área de frontera, toda vez que hay economías estructuradas, que no están circunscritas al proceso de expansión propio del poblamiento de la región (Aragón, 2007: 163). Dicho crecimiento ha tenido como correlato la desigualdad social y la presencia de conflictos entre los pobladores, algunos de vieja data, tales como los conflictos por tierras, y otros más recientes debido a la presencia de nuevos actores en la zona y al involucramiento de la Amazonía en redes locales, nacionales e internacionales.

El escenario de seguridad en la zona es bastante complejo, afectado por:

- La existencia de circuitos ilegales de tráfico de drogas ilícitas, de armas, especies naturales o biopiratería, combustible ilegal y contrabando y la presencia de agrupaciones de crimen organizado.

- Actividades extractivas y de agricultura que atentan contra los ecosistemas y deterioran el medio ambiente.
- La precaria presencia estatal, lo que no sólo se traduce en términos de ausencia de control, sino en difíciles situaciones económicas y sociales para los habitantes de la región.
- El conflicto armado interno en Colombia.

Veyrunes (2008, citada por Pabón, 2012) considera que existen en la región tres grandes percepciones de amenazas diferenciadas según los actores: la actividad extractiva y agricultura extensiva como amenazas para la seguridad ambiental, la injerencia externa percibida como amenaza a la soberanía, y los tráficos internacionales y actividades ilegales percibidos como amenazas a la seguridad.

Las políticas en materia de seguridad han apuntado principalmente al combate contra los tráficos ilícitos y el crimen organizado, con un énfasis militar. Las iniciativas de carácter unilateral y mecanismos de cooperación planteados por los tres países han ido en esta vía. Por otra parte, en el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, la seguridad y la defensa es uno de los ejes que forman parte de su marco de acción. Sin embargo, a pesar de las reuniones presidenciales, ministeriales y de los Consejos de Cooperación Amazónica aún no hay iniciativas de gran envergadura que se hayan llevado a cabo de manera conjunta en materia de seguridad.

Las iniciativas de mayor impacto en la seguridad de la zona fronteriza han sido llevadas a cabo por Brasil. Para este país, la Amazonía constituye un lugar para ser protegido (en términos ambientales y de seguridad) y una zona estratégica para su inserción global y sus intereses como líder regional: “El Amazonas es el tema más sensible y estratégico en el desarrollo de la agenda de seguridad brasilera, proporcional a que es percibido como una amenaza a los intereses tradicionales de Brasil” (Bitencourt, 2002: 81).

En el documento “Brasil: tres tiempos, cincuenta temas estratégicos” (2006), la Amazonía es señalada como un tema estratégico donde la meta es “A implementação de novas políticas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, baseada na detenção nacional do conhecimento sobre sua biodiversidade, permitirá estabelecer processos de cooperação internacional e reduzirá as pressões externas sobre a região” (p. 8). Como objetivos estratégicos para 2015 y 2022 se señalan:

“2015: Ampliar os processos de integração política, econômica, social, cultural, territorial, ambiental e do conhecimento da Amazônia.

2022: Consolidar a integração política, econômica, social, cultural, territorial, ambiental e do conhecimento da Amazônia” (p. 30).

Frente a una agenda de seguridad que contempla amenazas tradicionales y nuevas amenazas, Brasil ha respondido con iniciativas estratégicas que han sido implantadas desde mitad de la década de los ochenta, a saber: El Programa Calha Norte, el Sistema para la Protección de la Amazonía –SIPAM– con su brazo operativo –el Sistema de Vigilancia de Amazonía-SIPAM– y el fortalecimiento de la presencia militar en la frontera norte.

El SIPAM implementado a través del Sistema de Vigilancia de Amazonía SIVAM fue proyectado para monitorear los 5,2 millones de kilómetros cuadrados de la Región Amazónica. Fue concebido por la secretaria de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil, junto con los Ministerios de Justicia y Aeronáutica con el propósito de proteger la Amazonía legal de Brasil (estados de Romaira, Amazonas, Amara, Pará, Tocantins, Rondonia y Acre). A su vez, “el SIVAM es un proyecto que fue concebido en el ámbito de la vigilancia por sensores de los más diversos tipos y que fue conducido por la Fuerza Aérea Brasileira a través de una comisión creada para tal fin” (Guedes Soares, 2011). El SIVAM es un instrumento para la defensa nacional brasilera: “El interés en implementar SIVAM en territorios de la seguridad nacional crece primariamente de la noción de que la soberanía brasilera está en riesgo por la avaricia extranjera en el territorio amazónico, las actividades fronterizas ilegales y otras potenciales consecuencias de conflictos actualmente observados en los países vecinos” (Guedez da Costa, 2002: 113).

La militarización de la frontera ha sido otro elemento de las medidas emprendidas por Brasil. De manera reciente y como parte de la Estrategia Nacional de Defensa, el gobierno en cabeza de la presidente Dilma Rouseff, desplegó un vasto plan de presencia militar con el propósito de combatir el tráfico ilícito de drogas, el contrabando de armas y municiones, la extracción ilegal de minerales y maderas, el tráfico de animales silvestres y la biopiratería. La “Operación Ágata 1” tuvo lugar en las poblaciones de Tabatinga y Sao Gabriel de Cachoeira. En ella participaron más de 3.000 militares, que contaron con el apoyo de la Policía Federal, la Agencia Brasileira de Inteligencia (ABIN) y el Instituto Brasileiro del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), entre otros.

Para Perú, la problemática de mayor interés en la agenda de seguridad en el Trapecio es el narcotráfico. Si bien la frontera había sido considerada tradicionalmente como una zona de tránsito de cocaína, durante los últimos años ha crecido el cultivo de coca en las poblaciones peruanas que forman parte de la cuenca hidrográfica y que integran la zona fronteriza. Según cifras del Observatorio Peruano de

Drogas, entre 2001 y 2010 la superficie de cultivo de coca en los valles de Marañon, Putumayo y Amazonas ha aumentado, pasando de 1.250 hectáreas a 3.169 hectáreas. Caballacocha, Cuchillococha y Bellavista son consideradas por la policía como las poblaciones con mayor índice de cultivo de coca en la zona de la Triple Frontera. La estrategia de Lucha contra las Drogas 2012-2016 de Perú enfatiza en la acción concertada de las instituciones públicas en el Trapecio Amazónico y en todas las zonas de frontera del país.

Como parte de los mecanismos de cooperación trilateral, cabe señalar el Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia, el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República del Perú, para Combatir las Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos y/o Comunes firmado en 2008, y los planes binacionales de seguridad fronteriza entre Colombia-Brasil, Colombia-Perú y Brasil-Perú.

La dinámica de las amenazas en la región afecta la seguridad en múltiples dimensiones: ambiental, humana y pública. Pero las diferentes prioridades en la agenda de seguridad de cada país, donde la Amazonía no es prioritaria, a excepción de Brasil tal vez, constituye uno de los mayores obstáculos para la articulación de esfuerzos entre los países parte de la frontera que dé lugar a esquemas de seguridad cooperativa.

#### **LA TRIPLE FRONTERA ANDINA (BOLIVIA-CHILE-PERÚ)**

La triple frontera andina fue definida mediante el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia, firmado en 1905, y con el Tratado de Lima de 1929, después de una larga disputa diplomática (de 1884 a 1929) entre Perú y Chile por la soberanía de las provincias de Tacna y Arica. Esta zona de frontera incluye a tres departamentos occidentales de Bolivia (La Paz, Oruro y Potosí), dos regiones del norte de Chile (Tarapacá y Arica Parinacota) y un departamento del sur de Perú (Tacna) (Ver Mapa 4 en página siguiente).

En el territorio fronterizo boliviano, la actividad económica del departamento de Oruro se basa prevalentemente en la cría de camélidos andinos (llamas y alpacas) y la agricultura (particularmente el cultivo de quínoa y cebada). Las principales actividades productivas del departamento de Potosí son la producción de derivados de la cría de camélidos (lana, carne), la extracción de plata y el turismo. En cambio, la economía del departamento de La Paz se basa, sobre todo, en la carpintería y la industria, aunque en la zona norte del departamento de La Paz, en la ribera del lago Titicaca, el sector turismo es también una fuente relevante de ingresos para el territorio.

**Mapa N° 4**  
Triple frontera Andina



La principal fuente económica de las regiones fronterizas chilenas de Tarapacá y Arica Parinacota es la minería: extracción de cobre, cloruro de sodio y azufre. La pesca es una de las actividades productivas relevantes, además del turismo y el comercio ligado a la Zona Franca de Iquique. En el caso de Perú, la región de Tacna basa su economía en la industria primaria: olivos, maíz, papas y trigo, además de la cría de ganado ovino. Además, juega un papel importante la industria extractiva, especialmente la minería de cobre, elemento presente en todo el territorio.

Como en el caso del Trapecio Amazónico, el territorio que comprende la Triple Frontera Andina se encuentra alejado de los centros económicos y político-administrativos nacionales. La explotación del salitre que inició desde mediados del siglo XIX la conectó con la economía mundial; hasta hoy, la minería constituye el motor de la economía regional.

En contraste con las visiones tradicionales de las zonas de frontera como áreas de disputa entre soberanías, este territorio se ha con-



figurado como un espacio de construcción, encuentro e integración. Particularmente, en la última década se ha dado “la emergencia de un discurso y práctica local que reivindica el desarrollo transfronterizo presente, por ejemplo, entre regiones del Norte Grande de Chile, el sur del Perú y el centro-oeste boliviano. Se trata de una serie de iniciativas internacionales y subnacionales que manifiesta algunos resultados visibles en el ámbito del municipalismo y la cooperación descentralizada” (Santana y Álvarez, 2011).

A diferencia de las triples fronteras del Paraná y Amazónica, donde la prioridad son las amenazas de carácter transnacional y no hay disputas territoriales en torno a la definición de los límites estatales, en la agenda de seguridad de esta zona las temáticas tradicionales tienen un fuerte impacto, generando una conflictiva relación entre los países, la cual está marcada por la desconfianza y la visión negativa del otro.

Por una parte, se halla el diferendo planteado por Perú respecto a la delimitación marítima con Chile, en el que se cuestiona la soberanía chilena sobre un área de 37.900 km<sup>2</sup> en el Océano Pacífico. En 2008 Perú presentó una demanda contra Chile en la Corte Internacional de Justicia para la resolución de esta disputa. El proceso ha surtido la etapa formal, y se estima que en diciembre de 2012 concluirá la fase oral, por lo que se estima que en el primer semestre de 2013 la Corte debería emitir su sentencia al respecto. Otro aspecto pendiente de resolución es la existencia de campos minados en la zona de frontera entre los dos países.

Entretanto, la relación Bolivia-Chile está atravesada por la mediterraneidad boliviana y su continua reivindicación del derecho a una salida soberana al Océano Pacífico. A partir de 1920, los esfuerzos de Bolivia por lograr una salida al Océano Pacífico se han estructurado en una lógica pendular, que oscila entre las acciones encaminadas hacia el posicionamiento de la tesis del revisionismo del Tratado de 1904 en espacios multilaterales, tanto mundiales (Sociedad de las Naciones, Organización de Naciones Unidas) como interamericanos, por un lado; y el despliegue diplomático para lograr un acercamiento y negociación directa con Chile, por el otro. Para ello, ha recurrido tanto a la intermediación de terceros países como a las gestiones con los funcionarios del servicio exterior chileno ante la falta de avances hacia una solución concreta a su demanda de una salida al Pacífico. El hito más reciente en la relación chileno-boliviana en torno a la mediterraneidad lo constituye la creación de la Dirección de Reivindicación Marítima en 2011, la cual tiene por objetivo reunir la información necesaria y trazar la estrategia para llevar a tribunales internacionales el reclamo por una salida al Océano Pacífico.

Estas problemáticas propias de la agenda tradicional de seguridad se entrecruzan con el posicionamiento de una agenda caracterizada por las nuevas amenazas, entre ellas la inmigración ilegal, el narcotráfico y el contrabando. La necesidad de emprender medidas conjuntas contra estas problemáticas ha resultado en una situación paradójica en la que, por un lado la nueva agenda de seguridad ha generado incentivos para el acercamiento y la cooperación, a pesar de las disputas territoriales latentes, mientras que por otra parte, debido a la visión negativa y de desconfianza frente al otro que caracteriza la relación de Perú y Bolivia con Chile y a las asimetrías en términos de políticas y de capacidad institucional ha traído consigo nuevos espacios de desencuentro entre los tres países.

Así, para Chile la debilidad estatal y los problemas económicos de Bolivia y Perú constituyen un factor de riesgo para su seguridad, al potenciar problemáticas como la inmigración ilegal, el narcotráfico y el contrabando. Entretanto, desde la perspectiva de Bolivia y Perú, las acciones emprendidas por Chile para el aseguramiento de la frontera son leídas dentro de la lógica realista de las relaciones internacionales como una muestra de poder y un desafío en el marco de las disputas territoriales vigentes.

Como mecanismos institucionales de cooperación en materia de seguridad y defensa entre los tres países se encuentran:

- Mecanismo de Consulta y Coordinación 2+2 Perú-Bolivia.
- La Agenda de los trece puntos entre Chile y Bolivia, que contempla la integración fronteriza, la seguridad y la defensa, y la cooperación para el control del tráfico ilícito de drogas y de productos químicos esenciales y precursores.
- Comité de Fronteras Chile-Bolivia, que es el foro bilateral para el tratamiento de los temas de interés común del área fronteriza. El comité comprende las Regiones chilenas de Tarapacá y Antofagasta y los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí de Bolivia. También los pasos fronterizos habilitados entre ambos países.
- Comité de Fronteras Chile-Perú. Establecido en 1999, comprende el Departamento peruano de Tacna y las Provincias chilenas de Arica y Parinacota.
- Comité de Frontera Perú-Bolivia y Comité de Frontera de la Zona Altiplánica Binacional Bolivia-Perú.

Respecto a las medidas emprendidas de forma unilateral, cabe señalar el Plan Frontera Norte anunciado por el gobierno chileno a mediados



de 2011. El plan comprende las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta y se estructura a partir de cinco ejes: el fortalecimiento de los Complejos Fronterizos, control de los pasos no habilitados, fortalecimiento de la presencia en la frontera marítima, cooperación con los países vecinos contra el crimen organizado y la mejora de la capacidad operativa de Carabineros y la Policía de Investigaciones. La perspectiva del plan se basa en una consideración de la seguridad a partir de las amenazas irregulares, donde se busca evitar el ingreso de determinados bienes y personas a través de las fronteras.

## CONCLUSIONES

El análisis de las tres zonas fronterizas evidencia la heterogeneidad existente en Sudamérica. Sin embargo, a pesar de las diferencias, hay ciertos elementos en común que muestran ciertas tendencias respecto a la seguridad en las zonas fronterizas de la región.

En primer lugar, la frontera ha dejado de ser un espacio que marca los límites entre soberanías en disputa, *para ser un lugar de convergencia de diversos actores*, fenómenos y relaciones sociales. En el marco de la globalización, las fronteras *son cada vez más porosas*, pero esto no quiere decir que haya llegado su declive o su fin. Por el contrario, el Estado sigue tratando de controlar las zonas limítrofes, pero su objetivo ya no es evitar el ingreso de tropas militares sino el tránsito de bienes ilícitos y de personas. En este sentido, es claro que la dimensión territorial mantiene su importancia.

En segundo lugar, históricamente las zonas de frontera han tenido una doble dinámica: marcan límites internacionales, pero también son fronteras internas, que en su mayoría han sido marginales en los proyectos de Estado-nación. Sin embargo, se han generado dinámicas regionales propias que posicionan a estos territorios como pivotes para el desarrollo y la integración.

En tercer lugar, Fuentes (2008) señala que uno de los grandes problemas de las fronteras en América Latina es la superposición entre una agenda tradicional de seguridad, donde prima la desconfianza, y una *nueva agenda* de seguridad que por su carácter transnacional requiere de la articulación y cooperación interestatal. A partir de los casos considerados en este trabajo, se visibiliza otro elemento que afecta las relaciones entre los estados y las políticas frente a las amenazas transnacionales: las asimetrías, ya sean de tipo económico o institucional. En ciertos casos éstas generan incentivos para que las actividades ilícitas sean toleradas, bien sea por actores estatales nacionales o locales. En el ámbito institucional, las diferencias entre la capacidad estatal para la implementación de políticas de seguridad generan conflictos entre los estados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, José Carlos 2010 *Strething the border: Smuggling practices and the control of illegality in South America*, New Voices Series N° 6, Global Consortium on Security Transformation.
- Andreas, Peter 2003 “Redrawing the line. Borders and security in the Twenty-first Century” en *International Security*, Vol. 28, N° 2.
- Aragón, Luís Eduardo 2007 “Novos temas regionais para o estudo da Amazônia” en Feldman, Sarah y Fernandes, Ana (org.) *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: Mutações, tensões, desafios* (Salvador, Bahía: ANPUR/UFBA).
- Ávila, Ariel y Pérez, Bernardo 2011 *Mercados de criminalidad en Bogotá* (Bogotá: CEASC, Corporación Nuevo Arco Iris y Taller de Edición Roca).
- Bartolomé, Mariano 2002 “La Triple Frontera: Principal Foco de Inseguridad en el Cono Sur Americano” en *Military Review* (edición en español) 61.
- Becker, Bertha 2005 “Geopolítica da Amazônia” en *Estudos Avançados*, 19 (53).
- Benedetti, Alejandro 2011 “Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar” en Costa, E. Lima da Costa, G. y Machado, M. *Fronteiras em foco* (Campo Grande: MS-Editora UFMS).
- Biblioteca del Congreso de Estados Unidos 2003, revisado en 2010 *Terrorist and organized crime groups in the Tri Border Area of South America*, en <[http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime\\_TBA.pdfz](http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdfz)>, consultado el 20 de septiembre de 2012.
- Bitencourt, Luis 2002 “The importance of the Amazon Basin in Brazil’s evolving security agenda” en Tulchin, Joseph y Golding, Heather (eds.) *Enviroment and security in the Amazon Basin* (Washington: Woodrow Wilson Center).
- Blake, Gerard 2000 “State limits in the early twent-first century: Observations on form and function” en *Geopolitics*, Vol. 5 (1).
- Boisier, Sergio 2009 “El Norte Grande de Chile y sus dos Triple-Fronteras: Andina (Perú, Bolivia y Chile) y Circumpuneña (Bolivia, Argentina y Chile)”, en *Cuadernos Interculturales* Año 7 N° 13, pp. 27-42.
- De Andrade, Luciano, Nihei, Oscar, Pelloso, Sandra y Barros, Maria 2012 “Homicídios juvenis e informalidade em um município brasileiro da tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina” en *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 31(5).

- Departamento de Estado de Estados Unidos 2012 *Country Reports on Terrorism 2011*, en <<http://www.state.gov/documents/organization/195768.pdf>>, consultado el 25 de septiembre de 2012.
- Dreyfus, Pablo 2005 “Agenda de seguridad en el Mercosur: La triple frontera como espacio de inseguridad regional”, en <<http://www.comunidadsegura.org/files/DreyfusTriplefrontera.pdf>>, consultado el 23 de septiembre de 2012.
- Eriksson, Johan y Rhinard, Mark 2009 “The internal-external security nexus”, en *Cooperation and Conflict*, 44, N° 3, pp. 243-267.
- Flemes, Daniel 2006 “Respuestas del Mercosur a las amenazas transnacionales”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 20, N° 1, pp. 163-180.
- Fuentes, Claudio 2008 “Fronteras calientes” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8. N° 3.
- Gimenez, Verónica 2011 “La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera” en *Frontera Norte*, Vol. 23 (46).
- Grisales, Germán 2005 “¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional?” en *Aldea Mundo* Año 10 N° 18, pp. 54-61.
- Guedes da Costa, Thomaz 2002 “SIVAM: Challengendes to the effectiveness of Brazil’s monitoring project for the Amazon” en Tulchin, Joseph y Golding, Heather (Editores) *Environment and security in the Amazon Basin* (Washington: Woodrow Wilson Center).
- Guedes Soares, Rogério 2011 “O monitoriamento e a proteção da Amazônia”, en Acioly, Luciana y Fracalossi de Moraes, Rodrigo (Organizadores) *Prospectiva, estratégias e cenários globales* (Brasilia: IPEA).
- Heather, Nico y Minghi, Julian 2005 “The continuing relevance of borders in contemporary context” en *Geopolitics*, Vol. 10 (4), pp. 680-687.
- Machado, Lia 2000 “Limites e fronteiras: Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade” en *Revista Território*, N° 8, pp. 9-29.
- Machado, Lia; Reyes Novaes, André y Rego Monteiro, Licio 2009 “Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule of law in frontier zones”, en *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 24 (3).
- Mares, David 2008 “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, N° 3.

- Motta, Jorge 2007 "Estado nación e identificación en la amazonía. Múltiples fronteras el vértice oriental del Trapecio Amazónico". Ponencia presentada en el Congreso europeo de americanistas CEISAL (Université libre de Bruxells).
- Newman, David 2003 "On Borders and Power: A Theoretical Framework", en *Borderlands Studies* Vol. 18 (1).
- \_\_\_\_\_ 2006 "The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world" en *Progress in human geography* Vol. 30 (2), pp. 143-161.
- Lynn, Josefina 2008 "La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito?" en Rivera Vélez, Fredy (ed.) *Seguridad multidimensional en América Latina* (Quito: FLACSO Ecuador/ Ministerio de Cultura del Ecuador).
- Ramírez, Socorro y Cepik, Marco 2004 *Agenda de Seguridad Andino Brasileña: Primeras aproximaciones* (Bogotá: FES, IEPRI, Universidad Federal Rio Grande do Sul).
- Reuter, Peter 1983 *Disorganized crime. The economics of the visible hand* (MIT Press).
- Robertson, Roland 2000 "Glocalización", en *Zona abierta* 92/93.
- Santana, Cristian y Álvarez, Gonzalo 2011 "La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámica" en *Estudios Fronterizos*, Vol. 12 N° 24.
- Silva de Sousa, Rosinaldo 2004 "Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Rio de Janeiro", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, N° 1, pp. 141-192.
- Strange, Susan 2001 *La retirada del Estado* (Madrid: Icaria/OXFAM).
- Waiselfisz, Julio 2011 *Mapa da Violencia 2012* (São Paulo: Instituto Sangari).

**III.**

**LA GESTIÓN DEL ENCIERRO**



Juan David Posada Segura\*

## LOS VELOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO

PARA EXPLICAR EL SENTIDO DE ESTE ESCRITO sobre *los velos del sistema penitenciario* haremos un recorrido que se inicia con la *invisibilización* del castigo penitenciario, posteriormente analizaremos nuestro verdadero nivel de conocimiento de la realidad penitenciaria y carcelaria, después desarrollaremos el concepto de “resocialización” relacionándolo con el tratamiento penitenciario y los derechos humanos en privación de la libertad para definir posteriormente cuál es el estado de ello en Colombia y observaciones finales en las que se señalará expresamente el fin pragmático de este concepto.

### **EL PUNTO DE PARTIDA: LA INVISIBILIZACIÓN DEL CASTIGO**

Pasamos de lo público a lo privado: *los muros de la prisión no son sólo para evitar que quienes están allí huyan sino para evitar que quienes están afuera vean lo que sucede*, la pena ya no es más pública, para eso sólo quedó la audiencia pública; por lo menos hasta que las cosas

\* Docente investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Líder del grupo de investigación Sistema Penitenciario y Director del Semillero de Derecho Penitenciario ([www.derechopenitenciario.org](http://www.derechopenitenciario.org)). Abogado, egresado de la Universidad de Antioquia, Magister en Derechos Humanos egresado de la Universidad Internacional de Andalucía y Doctor en Derecho Sociología Jurídico-Penal egresado de la Universidad de Barcelona.

empiezan a cambiar y regresen los ojos de la sociedad allí, a través de organismos de control, jueces a los que las normas siempre han obligado a asistir allí, y la sociedad en general representada especialmente por colectivos sociales y la academia. Existen varias teorías acerca de la transición de la pena de muerte a la pena privativa de la libertad, que van desde el humanismo hasta el orquestado plan para disciplinar o hacer dóciles a un importante grupo social que tendría que soportar un cambio estructural de la organización social en la que ya no tenían espacio (Rivera, 2005); uno puede asumir cualquiera pero siempre encontrará detrás de este acontecimiento que algunos grupos, organizaciones o colectivos sociales se hayan aproximado en una mayor medida al conocimiento de esta realidad. No es que fuera difícil conocer cómo se ejecutaban las penas de muerte, lo complicado era realizar una verdadera comprensión del entorno en el que ésta se aplicaba y las consecuencias de su aplicación. Justamente sobre ello versa este escrito: trata de aproximarnos al pilar legal de la pena privativa de la libertad que es la resocialización y la enorme falacia que ella no sólo disimula sino que oculta completamente.

### **¿CONOCEMOS LO QUE REALMENTE SUCEDE DENTRO DE LA PRISIÓN?**

El mundo de la privación de la libertad funciona hoy en todas las latitudes como una realidad que se nos muestra antecedita por una serie de *velos*; el tipo de labor que desarrollemos puede levantar más o menos velos, pero en todo caso nunca logramos ver lo que sucede realmente, esto sólo puede hacerlo quien sufra la privación de la libertad. Me explico: un visitante ocasional, funcionario de organismo de control, juez de ejecución, investigador o miembro de red de apoyo, logra ver mucho más que quien no ingresa nunca a un establecimiento de privación de la libertad, sin embargo su percepción aun estará opacada por múltiples velos, por su parte un director de establecimiento quien está allí día a día logrará ver mucho más, pero no logrará ver más de lo que los funcionarios de custodia y algunos internos quieran dejarlo ver; así que de acuerdo con ese hilo, un funcionario de custodia y vigilancia logrará estar muchísimo más cerca de las realidades de la privación de la libertad, contará con menos velos, pero no logrará verlo todo, a él también se le ocultan muchas cosas, así que termina siendo *el individuo privado de la libertad quien más cosas logrará ver*, aunque no todos puedan ver y muy pocos estén dispuestos a contar cómo es el real día a día.

Ya no nos encontramos en la misma situación que dio lugar a que desapareciera la pena de muerte y su consecuente violación al derecho a la vida o la dignidad; ahora nos encontramos en un panorama



en el que es difícil ver lo que realmente sucede dentro de la prisión, ahora es más difícil saber cuál es la magnitud de la violación de derechos que entraña el mundo de la prisión, lo que hace justamente que ahora sea mucho más difícil generar el consenso necesario para que esta pena desaparezca o por lo menos para que de momento se utilice en mucho menor medida.

Los datos con los que contamos no están ajustados a la realidad de la privación de la libertad y aunque resulten escandalosos son apenas la “punta del iceberg”. Por ejemplo, refiriéndonos sólo a estadísticas, el Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) tiene datos, pero no se accede a ellos con facilidad; además, los datos de la administración penitenciaria nacional no son todas las cifras de nuestra privación de la libertad, se quedan por fuera los datos de los establecimientos municipales, departamentales, policiales, militares, casa-cárceles y de “medidas de protección de adolescentes”. El INPEC cuenta con un sistema (SISIPEC WEB) con el que organiza y está en condiciones de presentar enorme cantidad de información sobre los sucesos que acompañan la privación de la libertad en el día a día, estando en capacidad de consolidar información con sólo un día de retraso, o sea que podemos saber al día siguiente cuántas personas se encuentran recluidas, qué condición jurídica tienen, que nivel de atención en salud han recibido, a qué actividades de trabajo, estudio o enseñanza se dedican, etc. Sin embargo dicha información será sólo la de los establecimientos del orden nacional para civiles, que son los directamente administrados por el INPEC, ya que aquellos que administran las fuerzas militares y policiales, las gobernaciones, las alcaldías, las organizaciones de conductores o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se quedan por fuera de la estadística, haciendo incurrir en error a un observador desprevenido, que aunque verá una grave situación, no la estará viendo completa.

De acuerdo con todo lo anterior, nuestro nivel de conocimiento de lo que sucede con nuestra realidad penitenciaria es escaso, lo que verifica que lo público ya es sólo la audiencia dentro del proceso, porque la ejecución quedó reservada al ámbito de lo privado, lo oculto, y aquello que no se conoce difícilmente puede evolucionar, cambiar, mutar. Un ejemplo de esta situación es que en los últimos años en Colombia se han presentado importantes reformas en el ámbito normativo penal y procesal penal, mientras que el código penitenciario y carcelario se mantiene vigente desde 1993, a pesar de que ha habido quince intentos legislativos por derogarlo.

El punto es que las transiciones, en este y en cualquier otro sistema, sólo pueden darse por cambios políticos y jurídicos a los que sólo se llega tras transformaciones sociales que motivan justamente

los grupos, colectivos u organizaciones sociales que estén adecuadamente informados.

En estas circunstancias, frente al mundo penitenciario algunos argumentan que existe un suficiente nivel de ilustración, que las realidades son conocidas, que la sociedad conoce lo que sucede dentro de las prisiones, sin embargo yo pienso que eso no es completamente cierto, que lo que allí sucede realmente muy pocos lo conocen, que la sociedad sólo logra ver este mundo cuando como individuos ingresan a él directamente o por un familiar, es sólo allí que surgen las preocupaciones por los derechos en privación de libertad, es allí que se evidencian las desgracias que las normas, las carencias de recursos, las carencias de formación y sobre todo el populismo punitivo han logrado llevar a la prisión.

Sin embargo, esa situación que acabo de mencionar es la que fundamentalmente ha logrado que nuestras organizaciones sociales en torno a estos temas surjan, ya que la academia ha preferido quedarse en la cómoda posición de criticar sin proponer alternativas a las gravísimas situaciones que vivimos escudados en el abolicionismo, desconocen que la realidad de la prisión y su dolor diario están allí y merecen acciones coordinadas hoy, no dentro de cien años cuando desaparezca la prisión como pena mayoritaria, como efectiva e indudablemente lo hará.

Un importante sector de la clase política ha encontrado en lo que ha dado en llamarse *populismo punitivo* su fortín, alcanzan grandes votaciones proponiendo más dolor y la masa desinformada de que está pidiendo eso para sí misma apoya estas iniciativas con su voto (en casos hasta llegar a la segunda votación más alta para el Congreso de Colombia), así que para acercarnos a la realidad de la prisión no nos queda mucho más que las organizaciones sociales que surgen de ex privados de la libertad o de familiares de estos.

Ese es uno de los caminos para identificar *la real magnitud del problema*. Muchas organizaciones o personas dedicadas a la protección de los derechos humanos de diversos colectivos vulnerables o en situación de vulnerabilidad, ven en la aplicación de la pena privativa de la libertad a los victimarios la solución en el camino de defensa de los intereses del colectivo que representan, o paradójicamente ven en la violación de derechos humanos la solución a la violación de derechos humanos.

Hasta el momento se ha hablado de *velos*, lo que supone que algo del interior logra verse aunque sea poco o distorsionado, por lo que es necesario escribir ahora de lo que constituye no ya un velo sino una gran cortina en el mundo de la privación de la libertad, en enorme telón que hace que creamos algo del mundo de la privación de la

libertad que no ha sucedido, no está sucediendo y muy probablemente un sucederá jamás: la prisión resocializa, la resocialización es la herramienta para obtener algo bueno en privación de la libertad, la resocialización es la herramienta que hace valiosa, útil y necesaria a la prisión, entre otras cosas.

Apoiados en el conocimiento de la prisión que logramos obtener cuando ante nosotros se impone la cortina de la resocialización, ésta se mantiene, ya que resulta difícil resistirse a tan valiosas promesas; resistirse a lo que es mandado por la ley penitenciaria y por la ley penal en el sentido de que “el fin de la pena privativa de la libertad es la resocialización”; resistirse a lo que orienta casi todas las políticas públicas en torno a la prisión; en fin resistirse a todo lo que el sistema presenta como indisolublemente unido a la prisión. De allí que sea muy fácil encontrar multitud de grupos y entidades que hacen parte de la red de apoyo de los establecimientos, exclusivamente dedicadas a lograr el fin resocializador que los penalistas enmarcan dentro de las teorías legitimadoras de la pena como prevención especial positiva.

La principal finalidad de la prevención especial positiva consiste en la readaptación social del individuo que delinquirió, puesto que se tiene la convicción de que la pena puede repercutir positivamente en el individuo.

Estas teorías tuvieron un gran desarrollo en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, sin embargo en el año 1960 esta teoría “fue sometida a una amplia reformulación. El fin de la pena comenzó a definirse de un modo uniforme a través de la resocialización. Paulatinamente, el causalismo antropológico y biológico fue siendo abandonado debido a su imposibilidad de verificación científica” (Rivera, 1998: 36).

Bajo la prevención especial positiva confluyen como lo indica Zaffaroni todas las llamadas teorías “re”, pues “[...] se atribuye a la pena la función positiva de corregir el reo, de resocializarlo [...]” (Velásquez, 2009: 257), rehabilitarlo, readaptarlo, etc., para que el sujeto pueda aprender a vivir en sociedad, de esta manera el Estado entra a moldear el comportamiento de las personas utilizando como disciplinas auxiliares la psicología y la pedagogía.

Como indica Iñaki Rivera (1998) refiriéndose a Pavarini “la idea antiliberal del delito como patología y de la pena como tratamiento, se convertirán en los pilares de las teorías preventivo-especial positivas. Así, la pena irá asumiendo una *ejecución terapéutica diferenciada*, que ha de apuntar a la transformación conductual del transgresor” (Rivera, 1998: 36).

Varias han sido las críticas formuladas a esta teoría, una de ellas propuesta por Roberto Bergalli, según la cual resulta incoherente

pretender enseñarle al delincuente a vivir en libertad privándolo precisamente de ella (Rivera, 1998: 38). Por otro lado, si se parte de la idea de que lo que se busca es socializar al individuo que ha cometido un comportamiento desviado de los valores sociales hegemónicos, se tendría que suponer que el orden social franquizado, en el que vive el delincuente, es justo, idea que resultaría por sí sola ingenua (Muñoz, 2004: 93).

### **EL CONCEPTO DE RESOCIALIZACIÓN: LA ENORME ESTRUCTURA LEGAL Y EL DÉBIL SUSTENTO REAL EN COLOMBIA**

Pero, ¿qué entendemos por resocialización? Cómo es que logramos asumir un concepto que ordena la ley, desarrolla las diversas entidades públicas relacionadas con el tema y es el principal objeto de múltiples organizaciones sociales que trabajan dentro de las prisiones, y sin embargo este concepto es objeto de múltiples críticas que van desde que se trata de un imposible lógico (porque no se puede enseñar a vivir en sociedad estando fuera de ella), un imposible histórico (porque la pena privativa de la libertad se masificó antes de que se estructurara el concepto de resocialización), un imposible pedagógico (porque a nadie se le puede enseñar algo sin que concorra su voluntad de aprendizaje) y un fracaso de tan enormes dimensiones que resulta demostrable simplemente en la también enorme estadística de reincidencia<sup>1</sup>.

De acuerdo con lo anterior, cómo podría explicarse que alguien que conoce estas y otras críticas apoye un concepto como la resocialización, que no es más que una enorme cortina que distrae del objetivo central de la privación de la libertad que es generar dolor y sufrimiento tras la sistemática violación de derechos fundamentales, tal como lo reconoció en su momento la Corte Constitucional Colombiana al manifestar que en nuestro país la privación de la libertad podría enmarcarse dentro de un “estado de cosas inconstitucional” o, en otras palabras, que se trata de una realidad social en la que la violación de derechos fundamentales es amplia en cuanto a los derechos que se ven implicados y en cuanto a las situaciones en las que se evidencia dicha

---

1 Caso en el que nos encontramos nuevamente ante uno de esos velos en los que se ofrece una cifra oficial pero esta no se ajusta a los estándares para la región, debido a la manipulación que de la cifra puede hacerse. La administración penitenciaria ha separado los conceptos reincidencia y reintegro, con elaborados argumentos teóricos que tienen como efecto el que la cifra de reincidencia colombiana apenas llegue al 32% mientras en el resto de América Latina bordea el 75%; ya que una persona que ingresó nuevamente a un establecimiento de privación de la libertad pero en la segunda vez lo hace por la realización de una conducta típica diferente, no se cuenta como un caso de reincidencia sino como un caso de reintegro; en otras palabras solo es reincidente el que realiza la misma conducta punible.

violación involucrando a distintas autoridades en una situación tan compleja que no puede solucionarse en los términos ordinariamente establecidos para las acciones de tutela, sino que requiere en este caso concreto de hasta cuatro años, en los cuales las personas privadas de la libertad deberán soportar la situación que sufren con la esperanza en que se están realizando cambios estructurales que llegarán a tener efectos sólo en cuatro años.

En otras palabras se verificó lo que muy bien había señalado en su tesis doctoral Iñaki Rivera Beiras (Rivera, 1997), cuando afirmó que en materia de derechos de las personas privadas de la libertad nos encontramos en presencia de la construcción de un *ciudadano de segunda categoría*, al que es aceptable que se le violen sus derechos.

En efecto, si la resocialización es una mentira, ¿cómo es que en este escrito se plantea que se avance en dirección de tal concepto? Ello sucede porque de la resocialización se puede hacer *un uso pragmático en relación con los derechos humanos*. La resocialización se sustenta en la preexistencia de tres supuestos: la garantía de los derechos fundamentales, la existencia de asistencia penitenciaria y la existencia de tratamiento penitenciario. Así una vez logre construirse este edificio de tres pisos podría pensarse en el cuarto piso; por lo que de primera mano nos encontramos con lo indispensable que resulta garantizar los derechos humanos en la privación de la libertad.

No debe dejarse de lado que algunos autores han señalado que es inútil trabajar en defensa de los derechos humanos en privación de la libertad; que éste es un mundo ajeno al derecho en el que lo humanizable es una dimensión que no llegará a lograrse nunca dentro de la prisión, una visión nada alentadora para aquellos que creemos que un ser humano privado de la libertad es simplemente eso: “un ser humano privado de la libertad”.

### **ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO PENITENCIARIO EN COLOMBIA. ¿UNA CORTINA QUE DIFICULTA VER, O UN MURO QUE NOS MUESTRA UN MUNDO INEXISTENTE?**

Antes de continuar con la necesidad de utilización del concepto resocialización como herramienta en el tratamiento penitenciario con fines pragmáticos de protección de derechos dentro de los establecimientos para la privación de la libertad, resulta indispensable describir este sistema en Colombia.

“[...] en sus comienzos, [...] el concepto de tratamiento fue utilizado en forma casi exclusivamente médica. Se trataba de un régimen que se aplicaba a delincuentes que había que curar para luego castigar; luego, el término tratamiento adquiere otra significación de carácter

específicamente penitenciario, al referirse a la forma como se deben ‘tratar’ los individuos detenidos en los establecimientos penitenciarios y a cuál será el contenido (médico, psicológico, social) que les será aplicado [...]. Por último, [...] ha sido utilizado cuando se hace referencia a los sistemas generales de ‘Prevención del Crimen y Tratamiento del Delincuente’ que deben acogerse y adoptarse en las legislaciones positivas. En esta nueva y más amplia acepción, el concepto de tratamiento corresponde a la creación de procesos lícitos y legislativos para evitar la reincidencia recuperando socialmente al delincuente” (Sandoval, 1984: 142).

El tratamiento penitenciario históricamente ha tenido por finalidad principal la readaptación social del delincuente que se realiza a través de programas integrales institucionales que incluyen en todo caso actividades de estudio, trabajo y enseñanza, además de la intervención por parte de un grupo interdisciplinario que coadyuva en el proceso de readaptación.

Este término ha sufrido reestructuraciones: inicialmente se denominó reinserción social, pero recientemente se expidió el Decreto 4.151 del 3 de noviembre de 2011 que reestructura el INPEC y dicta otras disposiciones.

Con esta modificación se reforma el área de reinserción social, que en adelante se denominará como *Dirección de Atención y Tratamiento*, dividida en cuatro (4) subdirecciones con sus funciones previamente definidas así:

- Subdirección de Atención en Salud.
- Subdirección de Atención Psicosocial.
- Subdirección de Educación.
- Subdirección de Desarrollo de Actividades Productivas.

El Artículo 18 del decreto en mención resalta las funciones generales de la Dirección de Atención y Tratamiento.

En los veinte puntos que emana este artículo se resalta el diseño y reestructuración de nuevos proyectos, además de enfatizar en la protección de la salud de las personas privadas de la libertad, y para ello exige que sean reglamentados y estructurados los programas nuevos o ya en marcha para hacer un mejor trabajo, y por último hace un gran énfasis en realizar convenios con entidades que les puedan contribuir a hacer realidad la reinserción de las personas privadas de la libertad.

La idea básica es que la herramienta fundamental en Colombia para hacer efectivo el tratamiento penitenciario es la metodología P.A.S.O: “Plan de Acción y Sistema de Oportunidades”:

“El sistema P.A.S.O. surge como una propuesta de tratamiento penitenciario a partir de la experiencia de la Colonia Agrícola de Acacias (2002) y el EPMSO de Bellavista en Medellín, con el fin de superar las deficiencias del Sistema Progresivo.

Entre los años 2006 y 2009, el INPEC a través de la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo (hoy llamada *Dirección de Atención y Tratamiento*) implementó estrategias como el Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (P.A.S.O.), con el fin de mejorar el tratamiento orientado hacia la reinserción social del individuo. Esta propuesta integró todos los programas al proceso de cumplimiento de la pena, mantuvo las cinco fases de seguridad del sistema progresivo, integrándolas a tres etapas secuenciales: *Paso Inicial, Medio y Final*.

El objetivo principal del P.A.S.O. es preparar al interno paulatinamente para recobrar la libertad, convirtiéndolo en agente activo de cambio durante el proceso de tratamiento, esta propuesta desde una perspectiva constructivista se aparta de la visión de lograr la corrección del comportamiento nocivo a partir de medidas correctivas y disciplinarias, busca generar espacios de reflexión y evolución personal, pretende acompañar al interno en la construcción de un nuevo proyecto de vida. Ahora la participación del interno en los programas no solamente tiene por objeto reducir la pena, sino que son parte de un proceso de crecimiento personal y del plan de tratamiento que le facilitará la reinserción social” (Contraloría General de la República)<sup>2</sup>.

Otra forma de describir la metodología:

“P.A.S.O. es cómo un modelo de organización, bajo los lineamientos de la Constitución de Colombia de 1991, la ley 65 de 1993, el régimen interno del INPEC, acuerdo 0011 de 1995.

Se concibe éste como una herramienta de trabajo que organiza y articula cada uno de los órganos que lo componen en beneficio del interno(a) y su proceso de reinserción de manera progresiva a partir del tratamiento.

[...] El plan de acción y sistema de oportunidades es una propuesta de atención y tratamiento diseñado para la población reclusa en las cárceles de Colombia, está basado en el sistema progresivo buscando con ello la humanización de tratamiento, brindar al interno régimen por procesos de resocialización cambiando así algunos hábitos durante éste y cumplimiento de la pena, la idea es que el interno elabore

---

2 Tomado de: Contraloría General de la República. *Balance de la Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia 2006-2010*, en <[http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional/-/asset\\_publisher/AJn5/content/informes-defensa-justicia-y-seguridad?redirect=/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional](http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional/-/asset_publisher/AJn5/content/informes-defensa-justicia-y-seguridad?redirect=/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional)>.

desde que ingresa a la penitenciaría una ruta de acción en su proceso y preparación para la vida en sociedad”<sup>3</sup>.

El sistema se encuentra reglamentado a partir de la resolución 7.302 de 2005 del INPEC, por la cual se expiden pautas para la atención integral y el tratamiento penitenciario y se desarrollan las diferentes fases del tratamiento de la siguiente manera:

#### **LA FASE DE OBSERVACIÓN, DIAGNÓSTICO Y CLASIFICACIÓN<sup>4</sup>**

• *La observación*: Es la primera etapa que vive el interno(a) en su proceso de tratamiento, en la cual el equipo interdisciplinario caracteriza el desarrollo biopsicosocial del condenado(a) a través de una revisión documental y una exploración de su comportamiento, su pensamiento y su actitud frente a su estilo de vida.

En esta fase se describen las manifestaciones relevantes del interno(a) en sus actividades cotidianas y su participación en la Inducción al Tratamiento Penitenciario. La inducción al tratamiento penitenciario se desarrollará en un periodo mínimo de un mes y máximo de tres meses, permitiendo la implementación de ésta a partir de los siguientes momentos:

• *La adaptación*: El objetivo de este momento es lograr que el interno(a) se ubique en el nuevo espacio intramural y asuma su situación de condenado, mediante su participación en talleres teórico-prácticos de tipo informativo.

• *La sensibilización*: En este momento se deben realizar talleres y actividades que le permitan al interno(a) adquirir nuevos conocimientos sobre normas, hábitos y características de su entorno, orientados a prevenir factores de riesgo como los asociados al consumo de sustancias psicoactivas y a mejorar su calidad de vida en el establecimiento durante el tiempo de su internamiento, que le permitan tomar conciencia de las ventajas del tratamiento penitenciario.

• *La motivación*: En este momento se da a conocer al interno(a) el Sistema de Oportunidades con el que cuenta el establecimiento de reclusión, para orientar la elección de actividades que favorezcan el

---

3 Tomado de: Universidad Nacional de Colombia, INPEC. “Diseño, valoración e implementación de instrumentos científicos para el proceso de valoración, clasificación y seguimiento en el tratamiento penitenciario de la población condenada en los establecimientos de reclusión del orden nacional consistente en sus dos primeras etapas: “Caracterización de escenarios y gestiones de los consejos de evaluación y tratamiento (CET)” y “Definición de marcos conceptuales por área disciplinar”, en <<http://extension.upbbga.edu.co/Inpec2009/Estudiosprimeraparte/DIAGNOSTICO.pdf>>.

4 Resolución 7.302 del 23 de noviembre de 2005 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Artículo 10 # 1.



desarrollo del proyecto de vida propuesto por el interno(a), a través del aprovechamiento de sus habilidades, potencialidades, aptitudes y actitudes.

- *La proyección*: En este momento el interno(a), de acuerdo con el Sistema de Oportunidades que le ofrece el establecimiento, elabora la propuesta de su proyecto de vida a desarrollar durante su tiempo de reclusión, con miras hacia la libertad, estableciendo objetivos y metas a lograr en cada una de las fases de tratamiento.

- *El diagnóstico*: Es el análisis que se realiza a partir de la información obtenida en la revisión documental, la propuesta de proyecto de vida presentada por el interno(a) y la aplicación de formatos, instrumentos y guías científicas previamente diseñadas, que permiten definir su perfil a nivel jurídico y biopsicosocial, a fin de establecer sus necesidades, expectativas y fortalezas para determinar si el interno requiere o no tratamiento penitenciario, y si lo requiere recomendar su vinculación al Sistema de Oportunidades existente en el establecimiento.

- *La clasificación*: Es la ubicación del interno(a) en fase de alta seguridad, en la que el Comité de Evaluación y Tratamiento (CET), establece un plan de tratamiento como propuesta de intervención, con unos objetivos a cumplir por el interno(a) durante cada fase de tratamiento, de acuerdo con los factores subjetivos y objetivos identificados en el diagnóstico.

### **LA FASE DE ALTA SEGURIDAD (PERIODO CERRADO)<sup>5</sup>**

Es la segunda fase del proceso de tratamiento penitenciario a partir del cual el interno(a) accede al Sistema de Oportunidades en programas educativos y laborales, en periodo cerrado, que permite el cumplimiento del plan de tratamiento, que implica mayores medidas restrictivas y se orienta a la reflexión y fortalecimiento de sus habilidades, capacidades y destrezas, identificadas en la fase de observación, diagnóstico y clasificación, a fin de prepararse para su desempeño en espacios semiabiertos.

Se inicia una vez ha culminado la fase de observación, diagnóstico y clasificación, sustentada mediante el concepto integral del CET, y termina cuando el interno(a) es promovido por el mismo mediante seguimiento a los factores objetivo y subjetivo, que evidencie la capacidad para desenvolverse con medidas menos restrictivas, cumpliendo satisfactoriamente con las exigencias de seguridad, tratamiento sugerido y cumplimiento de una tercera parte de la pena impuesta.

Los programas ofrecidos en esta fase orientan la intervención individual y grupal, a través de educación formal, no formal e informal,

---

5 *Ibidem*, Artículo 10 # 2.

en el desarrollo de habilidades y destrezas artísticas, artesanales y de servicios; la participación en grupos culturales, deportivos, recreativos, literarios, espirituales y atención psicosocial.

Permanecerán en fase de Alta seguridad, recibirán mayor intervención en su tratamiento y no podrán ser promovidos por el CET a fase de mediana seguridad aquellos internos(as) que presenten algunas de las siguientes situaciones:

- Desde el factor objetivo:
  - Condena por delitos que el legislador excluye de manera taxativa.
  - Presenten requerimientos por autoridad judicial.
  - Presenten notificación de nueva condena.
  - No hayan cumplido con una tercera parte (1/3) de la pena impuesta, en el caso de justicia ordinaria, o del 70% de la pena impuesta en el caso de justicia especializada.
  - Registren acta de seguridad que restrinja su movilidad para evitar atentados contra la vida e integridad de otras personas o de sus bienes.
- Desde el factor subjetivo:
  - Presenten elevados niveles de violencia.
  - No asuman normas que permitan la convivencia en comunidad.
  - Sean insensibles moralmente y presenten trastornos severos de personalidad.
  - No hayan participado de manera activa y responsable en el Sistema de Oportunidades.
  - Por concepto del psiquiatra deban recibir atención y tratamiento especializado dadas las limitaciones de su estado de salud mental.
  - Aquellos internos que a juicio de la junta de distribución de patios y asignación de celdas deban estar reclusos en lugares de alta seguridad conforme al parágrafo del Artículo 17 del Acuerdo 0011 de 1995, con tratamiento especial.

#### **LA FASE DE MEDIANA SEGURIDAD (PERIODO SEMIABIERTO)<sup>6</sup>**

Es la tercera fase del proceso de tratamiento penitenciario en la que el interno(a) accede a programas educativos y laborales en un espa-

---

6 *Ibidem*, Artículo 10 # 3.

cio semiabierto, que implica medidas de seguridad menos restrictivas; se orienta a fortalecer al interno(a) en su ámbito personal con el fin de adquirir, afianzar y desarrollar hábitos y competencias socio-laborales.

Esta fase se inicia una vez el interno(a) mediante concepto integral favorable del cumplimiento de los factores objetivo y subjetivo, emitido por el CET, alcanza el cumplimiento de una tercera parte de la pena impuesta y finaliza cuando cumpla las cuatro quintas (4/5) partes del tiempo requerido para la libertad condicional y se evidencie la capacidad del interno(a) para asumir de manera responsable espacios de tratamiento que implican menores restricciones de seguridad.

Los programas educativos y laborales que se ofrecen en esta fase se basan en la intervención individual y grupal; permiten el fortalecimiento de competencias psicosociales y ocupacionales a través de la educación formal, no formal e informal; vinculación a actividades industriales, artesanales, agrícolas, pecuarias y de servicios, los cuales se complementan con los programas de Cultura, Recreación, Deporte, Asistencia Espiritual, Ambiental, Atención Psicosocial, Promoción y Prevención en salud.

- En esta fase se clasificarán aquellas personas que:
  - En el tiempo efectivo hayan superado una tercera parte (1/3) de la pena impuesta en caso de encontrarse condenado por justicia ordinaria y de un setenta por ciento (70%) de la pena impuesta, en caso de justicia especializada.
  - No registren requerimiento por autoridad judicial.
  - Durante su proceso hayan demostrado una actitud positiva y de compromiso hacia el Tratamiento Penitenciario.
  - Se relacionen e interactúen adecuadamente, no generando violencia física ni psicológica.
  - Orienten su proyecto de vida dirigido a la convivencia intra y extramural.
  - Hayan demostrado un desempeño efectivo en las áreas del Sistema de Oportunidades, ofrecido en la fase anterior.
  - Permanecerán en fase de mediana seguridad los internos(as) que requieran mayor intervención en su tratamiento y no podrán ser promovidos(as) por el CET a fase de mínima seguridad aquellos que:

Desde el factor subjetivo:

- › Su desempeño en las actividades del Sistema de Oportunidades haya sido calificado por la Junta de Evaluación de Estudio Trabajo y Enseñanza como deficiente.
- › Que no obstante cumplir con el factor objetivo, requieren fortalecer las competencias personales y socio-laborales en su proceso.

### **LA FASE DE MÍNIMA SEGURIDAD (PERIODO ABIERTO)<sup>7</sup>**

Es la cuarta fase del proceso de tratamiento penitenciario en la que el interno(a) accede a programas educativos y laborales, en un espacio que implica medidas de restricción mínima y se orienta al fortalecimiento de su ámbito personal, de reestructuración de la dinámica familiar y laboral, como estrategias para afrontar la integración social positiva y la consolidación de su proyecto de vida en libertad.

Esta fase se inicia una vez el interno(a) ha sido promovido de fase de Mediana Seguridad, mediante concepto integral favorable emitido por el CET, previo cumplimiento de los factores objetivo y subjetivo (avances del plan de tratamiento).

En esta fase se clasificarán aquellos internos(as) que:

- Hayan cumplido las cuatro quintas partes (4/5) del tiempo requerido para la libertad condicional.
- Hayan cumplido a cabalidad con los deberes del Beneficio Administrativo de hasta 72 horas, en caso de haber accedido a éste.
- No registren requerimiento por autoridad judicial.
- Que hayan demostrado responsabilidad y manejo adecuado de las normas internas.
- Hayan cumplido con las metas propuestas en su Plan de Tratamiento Penitenciario para esta fase.

### **LA FASE DE CONFIANZA<sup>8</sup>**

Es la última fase del tratamiento penitenciario y se accede a ella al ser promovido(a) de la fase de mínima previo cumplimiento del Factor Subjetivo y con el tiempo requerido para la Libertad Condicional como factor objetivo y termina al cumplimiento de la pena.

Procede cuando la libertad condicional ha sido negada por la autoridad judicial.

---

7 *Ibidem*, Artículo 10 # 4.

8 *Ibidem*, Artículo 10 # 5.

En esta fase el proceso se orienta al desarrollo de actividades que permitan evidenciar el impacto del tratamiento realizado en las fases. En esta fase se clasificarán aquellas personas que:

- Hayan superado el tiempo requerido para la Libertad Condicional.
- Hayan demostrado un efectivo y positivo cumplimiento del Tratamiento Penitenciario.
- Cuenten, previa verificación, desde el ámbito externo a la prisión, con apoyo para fortalecer aún más su desarrollo integral.

Tras observar todo lo que estructura el tratamiento penitenciario en Colombia, y tras tener claro que el fin de todo este engranaje es la resocialización de las personas privadas de la libertad de acuerdo con lo que ordena la ley, no deberá perderse de vista que este sistema no logra cubrir realmente a toda la población en privación de la libertad, por múltiples razones, dentro de las que vale la pena destacar que no todos los establecimientos de privación de la libertad que existen en el país están a cargo del Inpec, lo que hace que el sistema no se aplique en ellos; pero aun en los 144 establecimientos del Inpec no hay cupos suficientes para todas las personas que se encuentran privadas de la libertad, no hay funcionarios suficientes para hacer las clasificaciones necesarias o para implementar los programas y en algunas ocasiones estos se han visto señalados por estar sometidos a procesos de corrupción, en virtud de los cuales una persona privada de la libertad debe pagar para ser evaluado, promovido de fase de seguridad y para que le sea asignada una actividad laboral en la que pueda redimir pena.

### **A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿POR QUÉ MANTENER ESTE DISCURSO DE LA RESOCIALIZACIÓN SI ES UN MURO QUE NO DEJA VER LA REALIDAD PENITENCIARIA?**

Un sistema tan estructurado como el que se ha presentado obviamente requiere de múltiples elementos, algunos normativos (que ya existen), otros en términos de instalaciones y funcionarios dedicados a ello (que también existen) y otros que son presupuestos o situaciones favorables indispensables como las que ya fueron mencionadas: un ambiente de protección de los derechos humanos<sup>9</sup> y un

---

9 Derechos en Privación de la libertad en la Declaración Universal de Derechos Humanos (D.U.D.H.).

- Todos los seres Humanos nacen libres (Artículo 1).
- Todos los individuos tienen derecho (...) a la libertad (Artículo 3).

- 
- Toda persona tiene derecho en condiciones de plena igualdad a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal (Artículo 10).
  - Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia (Artículo 11).
  - Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías para su defensa (Artículo 11.1).
  - Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidos en todas sus formas (Artículo 4).
  - Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado (Artículo 9).
  - Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento de conducta y de religión (Artículo 18).
  - Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión (Artículo 19).
  - Todo individuo tiene derecho a la vida (Artículo 3).
  - Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 5).

#### Derechos en Privación de libertad en el Pacto de San José de Costa Rica

- Derecho a ser informado inmediatamente de las razones de la detención (Artículo 9.2).
- Derecho a ser notificado sin demora de la acusación formulada (Artículo 9.2).
- Derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable o ser puesto en libertad (Artículo 9.3).
- Derecho de imponer recurso ante el tribunal contra la decisión de privación de la libertad (Artículo 14.1).
- Derecho a garantías procesales (Artículo 14.1).

#### Derechos en Privación de libertad en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

- “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.” (Artículo 6.1).
- “Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.” (Artículo 6.2).
- “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial” (Artículo 7).
- “Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual” (Artículo 7aI).
- “Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto” (Artículo 7aII).

- 
- “La seguridad y la higiene en el trabajo” (Artículo 7b).
  - “Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad” (Artículo 7c).
  - “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.” (Artículo 9).
  - “Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.” (Artículo 10.1).
  - “Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.” (Artículo 10.2).
  - “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.” (Artículo 11.1).
  - “Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
    - a. Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.” (Artículo 11.2.a).
    - b. Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.” (Artículo 11.2.b).

#### Derechos en Privación de Libertad en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos:

Es necesario y fundamental el análisis de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos teniendo previamente la claridad de que el proceso penal –en sentido amplio– inicia desde que el Estado interviene para la investigación y posterior juzgamiento de una persona tras la presunta comisión de una conducta punible; y en caso de ser declarado culpable, termina el día en que se oficializa la libertad jurídica tras el cumplimiento de la pena. De allí que la etapa de privación de la libertad como pena no deba ser entendida más como etapa meramente administrativa, sino como parte integrante del proceso Estatal de persecución penal (Posada, 2003: 112-153), que ha de estar recubierta de todas las garantías y principios que la humanidad ha construido, reconocido o impuesto en torno del derecho penal como sistema de control coercitivo.

En el ámbito penitenciario internacional se celebraron desde el año 1872 los que se denominaron Congresos Internacionales Penitenciarios que aportaron desde esta materia a la construcción de normatividad internacional en Derechos Humanos y

ambiente de garantía por las actividades de asistencia en los distintos niveles<sup>10</sup>.

De acuerdo con todo lo que ha citado en este escrito, el mundo de la privación de la libertad es un mundo que difícilmente logramos ver claramente, debido a los velos que en él se imponen; además es un mundo en el que se presenta una enorme cortina que es la resocialización o demás ideologías “re”, que pretenden hacer ver un mundo realmente inexistente; sin embargo es este concepto resocialización el que gracias a los presupuestos y herramientas como se desarrolla –que fueron expuestas a espacio en este trabajo- logra ser la mejor herramienta para exigir derechos dentro de un universo perverso como es el de la privación de la libertad.

---

tal como los describe Iñaki Rivera “Supusieron el escenario de debate más rico en el terreno político-criminal” (Rivera, 2006).

La confluencia entre Derecho Penitenciario y Derechos Humanos en general está dada por el escenario de la guerra:

“Estas dos ramas del Derecho, en el nivel internacional, se vieron afectadas y relacionadas directamente con el mismo horrible fenómeno que desvelaron las guerras mundiales. Justamente la privación de la libertad y los vejámenes a que fueron sometidas las personas recluidas en los campos de concentración supusieron las aristas más emblemáticas del Holocausto; de allí que resulte comprensible que en la segunda posguerra se trazara no sólo un catálogo de Derechos Humanos sino también un catálogo de Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que aunque con una estructura evidentemente administrativa penitenciaria constituyó el establecimiento de unos mínimos, de unas necesidades o de unos derechos de los reclusos, que abrirían el camino para la unión de los derechos humanos con el derecho penitenciario” (Posada, 2009: 47).

En este orden de ideas, tenemos por un lado la Declaración Universal de los Derechos Humanos que tiene como objetivo la concreción de unos mínimos inalienables para toda la especie humana, encontrando allí unas garantías aplicables a las personas privadas de la libertad, como la presunción de inocencia, el derecho a la libertad y algunas garantías de tipo procesal penal, por otro lado estamos frente a los Congresos Internacionales Penales y Penitenciarios, adoptados por la ONU a partir de 1950, que en su labor de estudio y análisis sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente han producido lo que se ha denominado las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que se enfoca en un grupo especial de la población humana altamente vulnerable a los abusos del poder por parte de los Estados y a la degradación y supresión de muchos de los derechos como personas, tal y como lo demostraron la Primera y la Segunda Guerra Mundial.

Formalmente, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos son aprobadas en Ginebra en el año 1955, en desarrollo del primer Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y en el año 1957 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, mediante Resolución 663 C I (XXIV) las aprueba y posteriormente mediante Resolución 2076 (LXII) de 1977, aprueba la adición sobre detenidos sin cargos en contra y siete años más tarde mediante Resolución 1984-47 de 1984 aprobó trece procedimientos para su aplicación efectiva.

10 Asistencia Psicosocial, jurídica, médica, etc.



Pero alguien puede preguntar, ¿y por qué no ir directamente con el discurso de los derechos humanos o fundamentales a la prisión para exigir su cumplimiento? La respuesta es que en lo que tiene que ver con estos derechos está plenamente claro, de acuerdo con la tesis doctoral del profesor Iñaki Rivera Beiras, que nos encontraremos con la construcción de un ciudadano de segunda categoría; ya que desde el ámbito de interpretación de la norma se crean o avalan condiciones de segunda categoría para los privados de la libertad; o en los términos señalados por mi tesis doctoral, son las mismas normas de inferior jerarquía las que desconocen o abiertamente se oponen a la aplicación de los derechos humanos de los privados de la libertad. Así que si esta es la situación ese no es el panorama más prometedor; sin que olvidemos por un momento siquiera que los tiempos que atravesamos avanzan cada vez más hacia el desconocimiento de cualquier derecho de los privados de la libertad, gracias a construcciones teóricas como el populismo punitivo<sup>11</sup>; a constructos penales como el derecho penal de enemigo<sup>12</sup>; o a la salida que hacen múltiples organizaciones que trabajan en la protección de derechos humanos hacia la prisión como solución recurrente a sus muy complejas situaciones.

Todo el entramado favorable que tiene la resocialización puede ser utilizado como importante herramienta que logre llevar un discurso de derechos humanos de privados de la libertad, sin que reciba las resistencias antes citadas; es ello y sólo ello lo que hace que el discurso de la resocialización deba ser defendido incluso por aquellos que creemos que no es realizable.

Así lo que en principio constituyó un importantísimo obstáculo para que la sociedad pueda ver lo que realmente sucede dentro del mundo de la privación de la libertad, termina convirtiéndose en la mejor de las herramientas para que junto a él ingrese también la necesidad de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Contraloría General de la República. *Balance de la Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia 2006-2010*, en <http://

---

11 En virtud del cual, tal como se mencionó en algún momento los políticos de profesión obtienen votos gracias al ofrecimiento de mayor dolor penal, de incremento de penas, supresión de beneficios, etc.

12 Representada por el profesor Günter Jackobs, según la cual a partir de lo que se denomina funcionalismo radical, aquel que viola la norma penal no ha de entenderse como un ciudadano delincente sino como un enemigo del sistema, por su deslealtad a la norma.

- [www.contraloriagen.gov.co/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional/-/asset\\_publisher/AJn5/content/informes-defensa-justicia-y-seguridad?redirect=/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional](http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional/-/asset_publisher/AJn5/content/informes-defensa-justicia-y-seguridad?redirect=/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional), acceso 22 de mayo de 2011.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario 2005 *Resolución 7302 del 23 de noviembre de 2005*.
- Muñoz Conde, Francisco 2004 *Derecho penal y control social* (Bogotá: Temis).
- Posada Segura, Juan David 2003 “Ejecución de la pena privativa de la libertad como parte inseparable del proceso penal” en *Nuevo Foro Penal* N° 64 (Medellín).
- Posada Segura, Juan David 2009 *El Sistema penitenciario. Estudio sobre normas y derechos relacionados con la privación de la libertad* (Medellín: Comlibros).
- Rivera Beiras, Iñaki 1997 *La devaluación de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Construcción jurídica de un ciudadano de segunda categoría* (Barcelona: Bosch editor).
- \_\_\_\_\_ 1998 *El problema de los fundamentos de la intervención jurídico-penal. Las Teorías de la Pena* (Barcelona: Universidad de Barcelona).
- \_\_\_\_\_ 2005 *Recorridos y posibles formas de la penalidad* (Barcelona: Anthropos).
- \_\_\_\_\_ 2006 *La cuestión carcelaria. Historia, epistemología, derecho y política penitenciaria* (Buenos Aires: Editores del puerto).
- Sandoval Huertas, Emiro 1984 *Penología. Parte Especial* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Universidad Nacional de Colombia “Diseño, valoración e implementación de instrumentos científicos para el proceso de valoración, clasificación y seguimiento en el tratamiento penitenciario de la población condenada en los establecimientos de reclusión del orden nacional consistente en sus dos primeras etapas: Caracterización de escenarios y gestiones de los consejos de evaluación y tratamiento (CET) y ‘Definición de marcos conceptuales por área disciplinar’” en <<http://extension.upbbga.edu.co/Inpec2009/Estudiosprimeraparte/DIAGNOSTICO.pdf>> acceso 22 de mayo de 2011.
- Velásquez, Velásquez Fernando 2009 *Manual de Derecho Penal Parte General* (Medellín: Comlibros).

Loreto Correa Vera\*

## **DEL PANÓPTICO PÚBLICO A LAS CÁRCELES CONCESIONADAS**

**AVANCES Y RETROCESOS RECIENTES  
DEL RÉGIMEN PENITENCIARIO EN CHILE**

EL ESTUDIO PRESENTADO A CONTINUACIÓN tiene como objetivo explicar cómo funciona el régimen de cárceles concesionadas en Chile. El propósito es establecer cuáles son las ventajas y desventajas de éste, así como plantear sugerencias en el marco de las políticas públicas que afectan al régimen penitenciario nacional.

Para ello, la investigación da cuenta en primer término del marco normativo que rige a los centros penitenciarios y al régimen carcelario nacional, en segundo lugar se considera una revisión general de las cárceles concesionadas, y finalmente se realiza una evaluación de los avances en la materia.

En esta investigación se utilizaron las estadísticas elaboradas por la Dirección Nacional de Gendarmería y sus distintos departamentos, así como los informes de los centros penales concesionados. Para nosotros, la construcción de los establecimientos concesionados (2006)

\* Este estudio ha sido elaborado gracias al aporte de los alumnos del Curso de Alta Gestión de Seguridad dirigido a los capitanes de Gendarmería de Chile 2012, de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Este estudio forma parte del Proyecto FONDECYT N° 1120405. “Entre el conflicto y el aislamiento. Desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas fronterizas del extremo norte y sur de Chile a comienzos del siglo XXI”. Agradecemos la colaboración de Cinthia Avellaneda Vera en la elaboración de este artículo.

no ha sido la solución para el hacinamiento de los presos en las cárceles de Chile.

### **UN ESTADO DEL ARTE SOBRE LA POLÍTICA DE CÁRCELES CONCESIONADAS EN CHILE**

El sistema penitenciario chileno ha sido uno de los temas que ha generado un amplio debate en torno a las políticas públicas implementadas para su gestión. La relación con la seguridad ciudadana y los índices de delincuencia, la gestión de las instituciones de seguridad, la calidad de vida de los reclusos y el gasto del Estado en la mantención de los centros, son parte de las temáticas que generalmente se discuten en el proceso de elección de un modelo para el sistema.

En éste sentido, a principios del siglo XXI la discusión inicial se basó en la inclusión de actores privados en el sistema, que hacia 2000 se veía sólo como un apoyo en la reinserción social a través de las capacitaciones y oportunidades laborales (López, 2000). En segundo lugar, Chile ha implementado gradualmente un modelo de gestión público-privado que ha causado debates sobre los resultados de su implementación.

En éste sentido Dammert (2005, 2006) plantea que éste es un cambio económico sustancial en el sistema público cuando se aprobó la idea de concesionar las cárceles. En efecto, “los resultados de la privatización de las cárceles no son muy auspiciosos en términos de incremento de la efectividad de los programas de rehabilitación, y generan un aumento sostenido de la inversión pública en este tipo de infraestructura. Adicionalmente, en los países en que se ha aplicado ha traído aparejado una serie de problemas de orden ético, político, normativo y jurídico” (Dammert, 2006: 21).

En efecto, los costos aparejados a la inversión del sistema público privado de concesiones estimaban un valor de U\$S 280 millones, así como un amplio gasto en el mantenimiento de los presos en Chile, equivalente al doble del sueldo mínimo nacional (Dammert, 2004).

Otro tema de discusión es el énfasis en que más allá de la construcción de cárceles concesionadas, las cárceles del país se mantengan bajo el sistema público de administración penal, que ha mantenido sus bajos niveles de calidad.

Esta situación dio pie a la *crisis carcelaria* (Frühling, 2011; Espinoza, 2006), que fue incluida en la agenda del gobierno cuando ocurrió el trágico incendio en la cárcel de San Miguel el 8 de diciembre de 2010. A esto se sumaba el hacinamiento dejado por el terremoto en las cárceles del sur de Chile, tras caer gran parte de la infraestructura penal (Villagra y Martínez, 2011).

Después de este suceso se anunciaron nuevas medidas sobre seguridad ciudadana, sumadas a las ya incluidas en la propuesta de campaña. Frühling (2011) en su artículo “Políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011)” hace un estudio del avance de dichos compromisos, entre los cuales se encuentran medidas para aplacar las malas condiciones de las cárceles y mejorar las condiciones de habitabilidad, rehabilitación y reinserción. Ellas son:

Compromiso	Avance
<i>Ministerio del Interior</i>	
Trancaremos la puerta giratoria, restringiendo las libertades provisionales de delincuentes reincidentes de delitos de alta connotación social.	Proyecto que “Modifica Código Procesal Penal, en materia de suspensión condicional del procedimiento y prisión preventiva”, se encuentra sin avances desde el 1° de diciembre pasado.
<i>Ministerio de Justicia</i>	
También reforzaremos el control de aquellos que se encuentren gozando de beneficios alternativos a la privación de libertad, mediante el uso de brazaletes electrónicos.	31.05.11. Segundo Trámite Constitucional en la Cámara del Senado con Urgencia Suma.
A través de un estatuto laboral especial, promoveremos que los internos trabajen voluntaria y remuneradamente durante su estadía en recintos penitenciarios.	12.05.11. Contraloría General de la República toma razón del Decreto correspondiente al Estatuto Laboral de Reos. 14.05.11. El Ministerio de Justicia publica en el Diario Oficial el decreto 943 de Justicia, que crea el estatuto laboral para el trabajo penitenciario y regula estas prácticas.
En materia de una parte de los anuncios relativos a la descongestión del sistema penitenciario.	Proyecto de ley que modifica el régimen de libertad condicional y establece, en caso de multa, la pena alternativa de trabajos comunitarios.

Fuente: Frühling, H. 2011 “Políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana durante el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011)”, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 49, Nº 2, pp. 121-123.

Sin embargo, el autor plantea que no existen razones de fuerza, por ejemplo, para limitar la libertad condicional, así como otras propuestas no están bien fundamentadas (Frühling, 2011). En torno a las mismas propuestas, el Instituto Libertad y Desarrollo plantea que la medida en torno a la libertad condicional “consiste en que la decisión del otorgamiento de la libertad condicional quede entregada a criterios objetivos y no a la intervención política.” (ILyD, 2011: 11), y considera necesario ir avanzando en la concesión de cárceles, sumado al perfeccionamiento de gendarmería y de la institucionalidad en su conjunto. La urgencia de reactivar el sistema estaría dada por las mejoras comparativas al servicio público, en los servicios que proporcionan a los reclusos, es decir alimentación, salud, lavandería,

reinserción social y seguridad; lo que permitiría la rehabilitación de los reclusos.

En el año 2011, siendo Ministro de Justicia Felipe Bulnes, se anuncia la creación de cuatro nuevas cárceles que se sumaban al proyecto de concesiones. Esto trajo consigo una nueva ola de debates sobre el modelo público-privado, sobre todo por los altos costos que éste tendría entre las multas por hacinamiento y sobrecosto<sup>1</sup>, así como una reticencia desde el Ministerio de seguir optando por dicho modelo. Según el Instituto Libertad y Desarrollo (2012) esto último “pareciera estar más bien relacionado con las críticas del Ministerio a los actuales contratos existentes y a las controversias y renegociaciones que se han generado en el pasado” (ILyD, 2012: 10).

Actualmente, el debate sigue en pie entre las ventajas y desventajas del sistema penitenciario en Chile. Así, ya se planteaba en 2005 que “es cada vez más imperativa la definición de una política criminal que incluya mejoras en la eficiencia de la justicia y la policía, así como programas de prevención primaria y, sin duda, iniciativas de rehabilitación penitenciaria y postpenitenciaria. Sin lo anterior, las políticas basadas en el encarcelamiento tendrán como consecuencia central un significativo incremento de la delincuencia en las próximas décadas” (Dammert y Díaz, 2005a: 6). Los avances han ido encaminados en éste sentido, sin embargo se siguen planteando los mismos interrogantes, en la medida en que las políticas que se han implementado no han percibido el éxito que se esperaba en medidas cuantitativas.

Particularmente, para el caso de las cárceles concesionadas, éstas enfrentan los principales riesgos y problemas del sistema de concesiones de Obras Públicas en Chile, donde según Bitran y Villena (2010) “destacan los problemas de renegociación de obras adicionales, de riesgo de *hold-up* del Estado, de selección de proyectos sin la rentabilidad social requerida, de inadecuada distribución de riesgos, de contabilidad fiscal inadecuada de la inversión pública pagada en forma diferida y de mecanismos inapropiados de solución de controversias.” (Bitran y Villena, 2010: 175).

La investigación presentada busca coadyuvar a la identificación de posibilidades de reforma del sistema penal. Sobre la base de las estadísticas pretende presentar los principales problemas de su funcionamiento y dilucidar el avance en Chile respecto de la política de concesiones en el Régimen Penitenciario nacional.

---

1 Sobre hacinamiento y sobrecosto, ver <<http://radio.uchile.cl/noticias/163111/>>, <<http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={a1f7f965-4881-43c4-96a8-aba4298fc583}>>.

## MARCO NORMATIVO DE GENDARMERÍA DE CHILE PARA ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS TRADICIONALES Y CONCESIONADOS

El sistema penitenciario en Chile es administrado por la Gendarmería de Chile, entre sus funciones tiene como misión esencial atender, vigilar, asistir y contribuir a la reinserción social de las personas que, por resolución de los tribunales competentes, son condenadas o privadas de libertad. La organización de los recintos penitenciarios se encuentra agrupada en los subsistemas cerrado, semicerrado y abierto.

La estadística de población penal de marzo de 2012 indica que se encontraban bajo el control de la Gendarmería 103.505 personas en Chile. El 52,1% de ellas se encuentra en el subsistema cerrado (reclusión en cárceles), ya sea en calidad de condenados, imputados, etc., y el 47,9% se encuentra cumplimiento condenas en los sistemas semicerrado y abierto, bajo penas alternativas (Ley 18.216 de 1983<sup>2</sup>), reclusión nocturna, libertad vigilada y remisión condicional de la pena.<sup>3</sup>

En Chile existen 77 unidades penales del sistema cerrado, que llamaremos “establecimientos tradicionales”, y siete establecimientos denominados “cárceles concesionadas”, que comenzaron a funcionar en 2006. Estos recintos surgen, a diferencia de los establecimientos tradicionales financiados por el Estado desde 1843, bajo una nueva normativa, la Ley N° 900 de Concesiones de Obras Públicas de 1996. En este marco, el Estado de Chile permite a partir de esa fecha la construcción, mantenimiento y prestación de servicios de empresas privadas en el marco del régimen penitenciario. Para el funcionamiento de estos establecimientos intervienen tres actores:

- La Gendarmería de Chile, como administrador de los recintos;
- La *empresa privada* que provee la construcción de los recintos, su mantención y equipamiento, y la prestación de los servicios para la atención de la población penal (alimentación, salud, educación, atenciones sociales, aseo, etc.), y;
- La Inspección Fiscal, ente dependiente el Ministerio de Obras Públicas, el cual regula la relación entre Gendarmería y la empresa. Esta relación se encuentra regulada por la Ley de Concesiones, las Bases de Licitación (BALI) y los Reglamentos

---

2 Ley 18.216. Establece Medidas que indica como Alternativa a las Penas Privativas o Restrictivas de Libertad y Deroga Disposiciones que Señala. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 14 de mayo de 1983.

3 Fuente: Gendarmería de Chile. Base de datos.

de Explotación de la Obra, que se encuentran asignados a las diferentes unidades.

El resto de todas las actividades del régimen penitenciario de estas unidades se encuentran reguladas por el marco normativo de la institución, esto es en el marco de Gendarmería de Chile.<sup>4</sup>

El programa de política pública que considera estas bases se encuentra normado por el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria del Ministerio de Obras Públicas establecida durante el gobierno de Ricardo Lagos. “De esta forma, las cárceles concesionadas han pasado a constituir uno de los ejes –quizás el principal de la política pública del sector justicia– y ocupa un lugar relevante en la Agenda de Justicia 2006-2010”.<sup>5</sup>

De acuerdo al cronograma establecido por la agenda de justicia del gobierno de Ricardo Lagos, los centros concesionados se establecieron por grupos. El estudio del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) presenta un cuadro que muestra la clasificación en relación los niveles de complejidad de los centros y la capacidad de acogida de presos prevista para las concesiones. Los grupos establecidos fueron cuatro.

**Tabla 1**

Grupo	Establecimiento	Plazas internos	Superficie m <sup>2</sup> proyectada	Superficie m <sup>2</sup> edificada	Inversión MMD	Seguridad
1	Alto Hospicio	1.679	46.645	35.508	32	Alta
	La Serena	1.656	48.719	37.079	30	Media
	Rancagua	1.689	48.935	39.022	32	Alta
2	Concepción	1.190	33.000	19.660	25	Alta
	Antofagasta	1.160	32.000	19.991	25	Media
3	Santiago 1	2.568	59.000	28.665	35	Alta
	Valdivia	1.248	27.000	17.394	25	Media
	Puerto Montt	1.245	32.000	19.043	25	Media
4	Santiago 2	2.500	40.000	-	40	Alta
	Talca	1.400	35.000	-	25	Media
Total	10 unidades	16.335, ampliable 20%	402.299 m <sup>2</sup> edificados	291.362 m <sup>2</sup>	294 MMD	

Fuente: CESC, Revista Electrónica. Debates Penitenciarios. N° 9, junio 2009, p. 5.

4 MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE CHILE, Decreto N° 900. Fija Texto Re-fundido, Coordinado y Sistematizado del DFL N° 164 de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 18 de diciembre de 1996.

5 <[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates\\_penitenciarios\\_09.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_09.pdf)>.



Para comprender el desarrollo normativo de la institución se presentan a continuación los textos legales que actualmente regulan las actividades de la Gendarmería de Chile, comenzando por las normas que organizan las instituciones relativas al personal, a los establecimientos penitenciarios, a los internos y/o usuarios, para los establecimientos tradicionales y concesionados, para lo cual se describe la identificación de la norma, su aplicabilidad y una descripción breve de las materias que ellas regulan.

Tabla 2

Identificación de la norma	Aplicable a	Descripción de las materias reguladas
Ley Orgánica de Gendarmería, Decreto Ley N° 2859 de 1979*	Institución / Personal	<p>Esta ley es la base de la organización institucional, en ella se establece su naturaleza y objetivo, definiendo en su primer artículo su misión: <i>“Gendarmería de Chile es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Justicia, que tiene por finalidad atender, vigilar y contribuir a la reinserción social de las personas que por resolución de autoridades competentes fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir las demás funciones que le señale la ley”</i>. Seguidamente se establece también <i>“que en razón de sus fines y naturaleza, es una institución jerarquizada, disciplinada, obediente y su personal está afecto a las normas que establezcan el estatuto legal respectivo y el reglamento de disciplina que dictará el Presidente de la República”</i>. El personal de la institución se encuentra agrupado en las distintas plantas de Oficiales Penitenciarios; Suboficiales y Gendarmes; Directivos; Profesionales; Técnicos; Administrativos; Auxiliares y Profesionales regidos por la Ley 15.076. La estructura organizacional se encuentra compuesta por una Dirección Nacional, que organiza su trabajo a través de la Subdirección Operativa, la Subdirección de Administración y Finanzas, la Subdirección Técnica y la Escuela de Gendarmería de Chile del “Gral. Manuel Bulnes Prieto”. Cada Subdirección, en tanto, organiza su trabajo mediante las unidades o departamentos dependientes, conforme a las atribuciones, obligaciones y deberes de la institución, que se encuentran detallados en la citada normativa. Por otra parte, se señala que en cada región del país existe una Dirección Regional a cargo de un Oficial Penitenciario, y de ellas dependen las unidades penales y especiales. Finalmente, las normas complementarias regulan aspectos como el porte de armas para el personal penitenciario, la aplicabilidad de la Ley 19.296, trato a las personas privadas de libertad, delitos contra funcionarios de Gendarmería en el ejercicio de sus funciones y sobre la administración de la institución en general.</p>
Estatuto del Personal de Gendarmería de Chile, Decreto con Fuerza de Ley N° 1791 de 1980**	Institución / Personal	<p>Este estatuto está dirigido al personal que integra las Plantas de Oficiales Penitenciarios y de la Planta de Suboficiales y Gendarmes. En él se establecen cuáles son los deberes, prohibiciones y las responsabilidades administrativas, la organización del personal, ordena los escalafones y sub-escalafones, el reclutamiento, selección, formación, nombramiento y perfeccionamiento. También se encuentran contenidas las normas sobre el ascenso, calificaciones y lista anual de retiros y eliminaciones, sueldos, asignaciones y otros beneficios. Es importante tener presente que dada la dinámica y crecimiento que ha experimentado la institución durante las últimas dos décadas, ambas normas, Ley Orgánica y Estatuto del Personal, han sufrido permanentes modificaciones, la última de ellas se realizó mediante la Ley 20.426 de 2010, que Moderniza Gendarmería</p>

\* MINISTERIO DE JUSTICIA, Decreto Ley 2.859. Ley Orgánica de Gendarmería de Chile. Santiago, 15 de septiembre de 1979.

\*\* MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto con Fuerza de Ley N° 1.791. Fija el Estatuto del Personal de Gendarmería de Chile. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 4 de septiembre de 1980.

Identificación de la norma	Aplicable a	Descripción de las materias reguladas	
Estatuto del Personal de Gendarmería de Chile, Decreto con Fuerza de Ley N° 1791 de 1980	Institución / Personal	de Chile, Aumentando su Personal y Readecuando las Normas de su Carrera Funcionaria. Esta ley tiene un plazo de implementación de seis años, finalizando su ejecución en el año 2015. La dotación de personal autorizada para el año 2012 es la siguiente:	
		<b>Dotaciones de planta</b>	
		Plantas Personal Uniformado	Planta
		Oficiales Penitenciarios	857
		Suboficiales y Gendarmes	11.832
		Plantas Personal Civil	
		Planta Directiva	84
		Planta Profesional	422
		Planta Técnica	239
		Planta Administrativa	353
		Planta Auxiliar	82
		Dotación Personal de Planta	13.869
		Dotaciones a contrata	
Dotación Personal a Contrata	2.055		
Dotación Total de Gendarmería de Chile	15.924		
Fuente: Departamento de Recursos Humanos de Gendarmería, año 2012.			
Reglamento del Personal de Gendarmería, Decreto (J) N° 26 de 1983*	Institución/ Personal	Este reglamento define las características y organización del personal de Gendarmería de Chile, señala la constitución de las plantas de uniformados y civiles, y la distribución de grados. En sintonía con el estatuto de personal, hace referencia al ingreso del personal, su reclutamiento y selección. Describe cuáles son las designaciones, destinaciones y traslados. También se encuentran detallados los cursos, exámenes y títulos del personal, destinados a desarrollar aptitudes o habilidades, o habilitarlos para el desempeño de funciones de mayor complejidad.	
Reglamento de Calificaciones del Personal de Gendarmería de Chile, Decreto (J) N° 235 de 1982** (Personal Uniformado)	Institución/ Personal	Este reglamento contiene la normativa para efectuar las calificaciones del personal uniformado; constituye la principal herramienta de evaluación, la que se realiza anualmente y bajo la cual se encuentran afectos todo el personal de Oficiales y de Suboficiales y Gendarmes, con excepción del Director Nacional. El periodo calificadorio se desarrolla desde el 1° de noviembre al 31 de octubre del año siguiente, y se califica y clasifica al personal en las siguientes listas; N° 1, de Mérito; N° 2, Buena, N° 3, Condicional; y N° 4, Eliminación (Fuera de Servicio).	

\* MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto N° 26. Reglamento del Personal de Gendarmería de Chile. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 18 de mayo de 1983.

\*\* MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto N° 235. Reglamento de Calificaciones del Personal de Gendarmería de Chile. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 13 de mayo de 1982.

Identificación de la norma	Aplicable a	Descripción de las materias reguladas
Reglamento de Calificaciones del Personal Afecto a Estatuto Administrativo, Decreto (J) 819 de 2001* (Personal Civil)	Institución/ Personal	Reglamento de Calificaciones del Personal Afecto a Estatuto Administrativo, Decreto (J) 819 de 2001 (Personal Civil): El personal civil se encuentra afecto a estatuto administrativo, sin embargo los factores y subfactores para su calificación se encuentran contenidos en este reglamento especial, en atención a su misión y funciones específicas, siendo complementario en consecuencia al Reglamento de Calificaciones de la Administración Pública, regulado por el Decreto N° 1.925.
Estatuto Administrativo, Decreto con Fuerza de Ley N° 29 de 2004 del Ministerio de Hacienda**	Institución/ Personal	De acuerdo al Artículo 162° del citado cuerpo legal, el personal de la Planta de Oficiales Penitenciarios y de la Planta de Suboficiales y Gendarmes se regirá por estatutos especiales, siendo aplicable de forma subsidiaria en las materias no reguladas por los estatutos propios. El personal civil de la institución, sean estos con calidad jurídica de planta o contrata, se encuentra sujeto al estatuto administrativo. Dicha norma establece las normas generales, cuales son los cargos públicos, sueldos, remuneraciones, carrera funcionaria, permanencia en los cargos desde el ingreso, las destinaciones, las calificaciones, las obligaciones funcionarias y las prestaciones sociales. La responsabilidad administrativa en el caso de todas las plantas, civiles y uniformados, se determinará por las normas de este estatuto.
Reglamento de Establecimientos Penitenciarios Tradicionales/ Concesionados y Población Penal Decreto (J) N° 518 de 1998***	Establecimientos Penales Tradicionales/ Concesionados y Población Penal	Norma y regula la actividad penitenciaria en todas las unidades penales, estableciendo como fin primordial tanto la atención, custodia y asistencia de detenidos, sujeto a prisión preventiva y condenados, como la acción educativa necesaria para la reinserción social de los sentenciados a penas privativas de libertad o sustitutivas de ellas. El principio rector de dicha actividad es el antecedente que el interno se encuentra en una relación de derecho público con el Estado, de manera que fuera de los derechos perdidos o limitados por su detención, prisión preventiva o condena, su condición jurídica es idéntica a la de los ciudadanos libres. Regula la denominación de los establecimientos penitenciarios, su creación y administración, su organización, dirección, además de la forma en la cual será llevado el régimen interno y convivencia de la Población Penal, quedan establecidos los derechos y obligaciones de los internos y el sistema de régimen disciplinario de estos, dando relevancia a las actividades y acciones para la reinserción social, en estas últimas actividades cobran una gran relevancia los beneficios intrapenitenciarios, estos consisten en permisos de salidas al medio libre de: Salida Esporádica; Salida Dominical; Salida de Fin de Semana y Salida Controlada al Medio Libre.

\* MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto N° 819. Aprueba Reglamento Especial de Calificaciones para el Personal Afecto a Estatuto Administrativo de Gendarmería de Chile. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 16 de noviembre de 2001.

\*\* MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto con Fuerza de Ley N° 29. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley 18.834, Sobre Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 16 de marzo de 2005.

\*\*\* MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto N° 518. Reglamento de Establecimientos Penitenciarios. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 21 de agosto de 1998.

Identificación de la norma	Aplicable a	Descripción de las materias reguladas
Ley de Libertad Condicional, Decreto Ley N° 321 de 1925*	Establecimientos Penales Tradicionales/ Concesionados y Población Penal	La libertad condicional corresponde a un modo de cumplir en libertad, bajo determinadas condiciones y llenados ciertos requisitos, la pena privativa de libertad que un delincuente haya sido condenado por sentencia ejecutoriada. El presente Decreto Ley fue promulgado en el año 1925, estableciendo dicha norma como un medio de prueba, que el interno condenado a una pena privativa de libertad y a quien se le concede, se encuentra corregido y rehabilitado para la vida social". La libertad condicional, salvo lo que dispone el Artículo N° 3 del presente Decreto Ley, no extingue ni modifica la duración de la pena, sino que es un modo particular de hacerla cumplir en libertad por el condenado y según las disposiciones que se dicten en este decreto y en el reglamento respectivo. Todo individuo condenado a una pena privativa de libertad de más de un año de duración, tiene derecho a que se le conceda su libertad condicional, siempre que cumpla con los requisitos estipulados.
Reglamento de la Libertad Condicional, Decreto (J) N° 2.442 de 1926**	Establecimientos Penales Tradicionales/ Concesionados y Población Penal	Se desprende del Decreto Ley N° 321, define en qué consiste la libertad condicional, establece el Tribunal de Conducta, sus integrantes, obligaciones y funciones, los requisitos que se deben cumplir para la obtención de este beneficio, la forma de obtenerlo, las obligaciones a que quedan sujetos los reos liberos y su control. Se encuentran además en este reglamento las primeras regulaciones sobre la educación de los internos.
Normas Sobre Reos, Decreto Ley N° 409 de 1932***, (eliminación de antecedentes)	Establecimientos Penales Tradicionales/ Concesionados y Población Penal	El penado arrastra el estigma de haber sido un presidiario y que en efecto tal condición queda anotada en el prontuario (hoja de antecedentes) que lleva el Gabinete de Identificación. Como medio de levantar la moral del penado y para que se esfuerce por obtener su mejoramiento por medio del estudio, del trabajo y de la disciplina, debe dársele la seguridad de que, una vez cumplida su condena y después de haber llenado ciertos requisitos, pasará a formar parte de la sociedad en las mismas condiciones que los demás miembros de ella y de que no quedará el menor recuerdo de su paso por la prisión. Para ello el penado debe haber cumplido todos los requisitos indicados en la normativa vigente y así tener derecho a estos beneficios el ex-condenado.
Normas Generales para Conceder Indultos a Particulares, Ley N° 18.050 de 2004****	Establecimientos Penales Tradicionales/ Concesionados y Población Penal	Toda persona que se encuentre condenada podrá solicitar al Presidente de la República que le otorgue la gracia del indulto, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley y en su reglamento. No obstante, el indulto no procederá respecto de los condenados por conductas terroristas calificadas como tales por una ley dictada de acuerdo al Artículo 9° de la Constitución Política del Estado. El indulto produce el efecto señalado en el Artículo 93° N° 4 del Código Penal y puede consistir en la remisión, conmutación o reducción de la pena, pero el indultado continúa con el carácter de condenado para los efectos de la reincidencia o nuevo delinquiramiento y demás que determinen las leyes.

\* MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto Ley N° 321. Establece la Libertad Condicional para Los Penados. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 12 de marzo de 1925.

\*\* MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto N° 2.442. Reglamento de la Ley de Libertad Condicional. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 26 de noviembre de 1926.

\*\*\* MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto Ley N° 409. Establece Normas Relativas a Reos. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 18 de agosto de 1932.

\*\*\*\* LEY N° 18.050. Fija Normas Generales para Conceder Indultos Particulares. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 6 de noviembre de 1981.

Identificación de la norma	Aplicable a	Descripción de las materias reguladas
Sistema de Reinserción Social por Buena Conducta, Ley N° 19.856 de 2003*	Establecimientos Penales Tradicionales/ Concesionados y Población Penal	Como una forma de reducir una condena en base al haber demostrado un comportamiento sobresaliente durante su periodo de reclusión, se crea la Ley N° 19.856 y su Reglamento Decreto N° 685 de 2003, el interno condenado puede ser beneficiado con tiempo de rebaja en su condena, los cuales pueden ser dos meses antes de la mitad de su condena o tres meses después de la mitad de la misma. Si se tratare de una condena con años pares, el año que cumple la mitad de la condena se le beneficiará con dos meses de rebaja y si se tratase de condena en años impares, el año en que cumpla la mitad de la condena se le otorgará tres meses de rebaja.
Sistema Nacional de Registro de ADN, Ley N° 19.970 de 2004**	Establecimientos Penales Tradicionales/ Concesionados y Población Penal	<p>La presente ley regula un Sistema Nacional de Registros de ADN, constituido sobre la base de huellas genéticas determinadas con ocasión de una investigación criminal. Por huella genética se entenderá, para estos efectos, el registro alfanumérico personal elaborado exclusivamente sobre la base de información genética que sea polimórfica en la población, carezca de asociación directa en la expresión de genes y aporte sólo información identificativa. La obtención de la huella genética se realizará por profesionales y técnicos que se desempeñen en el Servicio Médico Legal, o en instituciones públicas o privadas que se encontraren acreditadas para tal efecto ante dicho servicio.</p> <p>La administración y custodia del sistema está a cargo del Servicio de Registro Civil e Identificación, correspondiendo en general al Servicio Médico Legal el ingreso de la información, teniendo como principio el sistema el carácter reservado.</p> <p>El Registro de Condenados contiene las huellas genéticas de las personas que hubieren sido condenadas en un proceso criminal por sentencia ejecutoriada. Las huellas genéticas incluidas en este Registro deberán ser integradas adicionalmente a los antecedentes que consten en el prontuario penal de los condenados. La eliminación de los antecedentes contenidos en el prontuario penal, realizada en conformidad a la ley y a los reglamentos correspondientes, no implicará la eliminación de la huella genética contenida en el registro.</p> <p>El Registro de Imputados contendrá las huellas genéticas de quienes hubieren sido imputados de un delito, determinadas sobre la base de muestras biológicas obtenidas en conformidad con lo dispuesto en el Código Procesal Penal.</p>
Estatuto laboral y de Formación para el Trabajo Penitenciario, Decreto (J) N° 943 de 2011***	Establecimientos Penales Tradicionales/ Concesionados y Población Penal	<p>Toda persona que se encuentre bajo control de la Gendarmería de Chile, podrá acceder a las prestaciones de actividad laboral penitenciaria y/o de formación para el trabajo ofrecidas en los establecimientos penitenciarios, en las condiciones que establezca el presente Reglamento.</p> <p>Estas actividades tienen por objeto entregar herramientas que fomenten la integración social del sujeto, de modo que el ejercicio de aquellas propenda a su desarrollo económico y al de su familia.</p> <p>Principio rector de la actividad laboral y de la formación para el trabajo será principio rector de la actividad laboral y de la formación para el trabajo penitenciario, la relación de derecho público del interno con el Estado, de manera que, sin perjuicio de los derechos limitados por su detención, prisión preventiva o condena, su condición jurídica es idéntica a la de los ciudadanos libres.</p>

\* LEY 19.856. Crea un Sistema de Reinserción Social de los Condenados Sobre la Base de la Observación de Buena Conducta. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 4 de febrero de 2003.

\*\* Ley 19.970. Crea el Sistema Nacional de Registro de ADN. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 6 de octubre de 2004.

\*\*\* MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto N° 943. Reglamento que Establece un Estatuto Laboral y de Formación para el Trabajo Penitenciario. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 14 de mayo de 2011.

Identificación de la norma	Aplicable a	Descripción de las materias reguladas
Decreto Supremo N° 900, del 31 de octubre de 1996 (Ley de Concesiones) y sus modificaciones Ley N° 20.410, del 20 de enero de 2010*	Establecimientos Concesionados	<p>Faculta al Ministerio de Obras Públicas (MOP) para otorgar la concesión mediante convenio de mandatos, entrega de competencia a otro Ministerio, Servicio Público u Organismo Privado.</p> <p>El Contrato de Concesiones de obras públicas se puede definir como “El Derecho que el Estado entrega a particulares para la ejecución, conservación y explotación de una obra fiscal, construida sobre Bienes Nacionales de Uso Público, sujeto a un plazo determinado, en que el pago de la inversión y los costos operacionales son de cargo del concesionario; lo que puede ser complementado por un sistema de aportes o pago del Estado al concesionario. A su vez, el privado percibe ingresos por la explotación del servicio de las obras.</p> <p>Bajo este sistema se han construido y se encuentran funcionando las siguientes Unidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Complejo Penitenciario de Alto Hospicio</li> <li>- Complejo Penitenciario de La Serena</li> <li>- Complejo Penitenciario de Rancagua</li> <li>- Complejo Penitenciario de Valdivia</li> <li>- Complejo Penitenciario de Puerto Montt</li> <li>- Centro de Detención Preventiva Santiago Uno</li> <li>- Centro de Cumplimiento Penitenciario del Biobío</li> </ul>
Bases de Licitación**	Establecimientos Concesionados	<p>Estas constituyen la forma operativa en que se llevan a cabo los contratos de las concesiones y se decretan de acuerdo a las facultades de la Ley de Concesiones, regulando las siguientes materias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Llamado a Licitación por Concesión</li> <li>- Bases de Administrativas</li> <li>- Bases Técnicas</li> <li>- Bases Económicas</li> </ul> <p>Adicionalmente y para regular detalles no establecidos en dichas bases, se emiten Circulares aclaratorias por el Director General de Obras Públicas (DGOP)</p> <p>Estas bases han sido diseñadas para los siguientes grupos:</p> <p><i>Grupo 1:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Complejo Penitenciario de Alto Hospicio</li> <li>- Complejo Penitenciario de La Serena</li> <li>- Complejo Penitenciario de Rancagua</li> </ul> <p><i>Grupo 2:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro de Cumplimiento Penitenciario del Biobío</li> <li>- Centro de Cumplimiento Penitenciario de Antofagasta (en construcción y habilitación 2013)</li> </ul> <p><i>Grupo 3:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Complejo Penitenciario de Valdivia</li> <li>- Complejo Penitenciario de Puerto Montt</li> <li>- Centro de Detención Preventiva Santiago Uno</li> </ul> <p>Grupo 4: Este se encuentra pendiente en etapa de elaboración por parte de los involucrados, para las siguientes ciudades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Santiago</li> <li>- Talca</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

\* *Ibid.*, p. 1.

\*\* MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE CHILE, Bases de Licitación. Se elaboran en conformidad al Decreto N° 900 del Ministerio de Obras Públicas. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del DFL N° 164 de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 18 de diciembre de 1996.

Las normas detalladas presentan un cuadro acotado de las regulaciones jurídicas de la actividad penitenciaria en Chile. Sin perjuicio de ello, están las normas de rango superior como la Constitución Política, Código Penal, Código Procesal Penal, Código Civil, Ley de Control de Armas y Explosivos, Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado, etc., sumado a los tratados internacionales y en especial las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas (Congreso de Ginebra, 1955) que rigen en el ordenamiento nacional.<sup>6</sup>

En la investigación realizada se presenta un estado de la situación de las tres cárceles concesionadas del Grupo 1 de cárceles concesionadas, dado que estas son las que tienen mayor tiempo de implementación.

### **CENTRO PENITENCIARIO DE ALTO HOSPICIO**

El modelo de concesión implementado en Chile corresponde al denominado DBOT<sup>7</sup> (*Design, Build, Operate and Transfer*), que incluye el diseño, construcción y equipamiento, operación prestando los servicios definidos en las Bases de Licitación y transferencia al Estado de las obras después del término del período de concesión. Sin embargo, a diferencia de las concesiones tradicionales, en este caso no existen ingresos del Concesionario por parte de los usuarios directos del proyecto, sino que el privado recibe el subsidio del Estado de Chile por concepto de construcción de la obra, de la operación de la misma, la mantención de la infraestructura y el equipamiento.

Este sistema implementado por el Estado chileno surgió debido a la preocupación por la carencia de infraestructura penitenciaria y la nula influencia de la capacidad del sistema penitenciario de rehabilitar a los internos. En tal sentido, se decidió impulsar el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, partiendo en una primera instancia con la construcción de diez cárceles bajo este modelo en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Metropolitana (2), del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, del Biobío, Los Ríos y Los Lagos.

El primer complejo penitenciario de Alto Hospicio fue inaugurado el 6 de enero del año 2006, bajo la presidencia de la Sra. Michel Bachelet Jeria, y con el Ministro de Justicia Luis Bates. El concesio-

6 Naciones Unidas. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Primer Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Ginebra, 22 de agosto a 3 de septiembre de 1955.

7 Este modelo es utilizado por diversos países y el Banco Mundial lo ha promovido para captar recursos de empresas privadas, y orientarlas a proyectos que de otra forma no podrían ejecutarse.

nario privado, tanto en este como en otros centros es el encargado de construir el penal y de mantener la infraestructura carcelaria, incluyendo materiales de equipamiento y seguridad. Asimismo, está a cargo de la alimentación, aseo, salud y reinserción de los internos. Alto Hospicio dispuso un programa de educación, atención social y psicológica, rehabilitación en alcohol y drogas, capacitación laboral, acceso a trabajo, deporte, recreación, arte y cultura. Por la *prestación de estos servicios recibirá un pago del fisco.*

**Tabla 3**  
Población Penal del Centro Penitenciario de Alto Hospicio. 2006-2010

Año	Detenidos	Imputados	Condenados	Total
2006	0	340	1.303	1.643
2007	0	307	1.335	1.642
2008	0	349	1.419	1.768
2009	0	380	1.512	1.892
2010	0	395	1.463	1.858

Fuente: Datos de Gendarmería de Chile 2006-2010. Elaboración Propia.

Preparado para albergar a 1.676 internos, Alto Hospicio advierte un crecimiento paulatino de reclusos. Al respecto cabe señalar que el Estado debe cancelar multas por el incremento de población penitenciaria superior a los cálculos realizados.

El centro cuenta con redes de apoyo y contención de la población penal. Para ello, tanto la Iglesia Católica ha establecido un programa APAC que beneficia a 402 reclusos durante 2012, mientras que la Iglesia Evangélica asiste a un total de 601 reclusos. En relación con los talleres, cabe señalar que en el Centro de Alto Hospicio existen tres talleres de trabajo manual, esto es una panadería, el trabajo con áridos que les permite capacitarse en el rubro de minería (Áridos San Lorenzo) y un taller para trabajadores independientes. El presupuesto anual de este centro alcanzó a aproximadamente \$ 388.160.419 durante 2012. En relación al personal que opera en el Centro, este alcanza a 325 personas entre jefaturas, guardias, personal de control, tecnovigilancia, profesionales, personal de apoyo y cometidos funcionarios.

En relación con el rango etario y el compromiso delictual por el cual se encuentran reclusos, las cifras indican que la mayor cantidad de presos fluctúa entre los 26 y los 35 años de edad. La tabla siguiente muestra los niveles:



**Tabla 4**

<i>Edad</i>	<b>Compromiso delictual</b>			<b>Total</b>
	<i>Alto</i>	<i>Mediano</i>	<i>Bajo</i>	
>25 años	48	160	179	387
<26>35 años	166	256	225	647
<36>50 años	174	219	229	622
<51>60 años	67	48	33	148
<61 años	7	10	16	33

Fuente: Datos obtenidos del Centro Penitenciario de Alto Hospicio y Oficina de Movimiento y Registro de la Población Penal.

Uno de los aspectos relevantes del comportamiento penitenciario guarda relación con las condiciones de tranquilidad del Centro Penal. Al respecto, el Centro constata al 2011 condiciones sociales de convivencia complejas. En ese sentido, la violencia intracarcelaria, producida por los reclusos advierte riñas y conflictos, producidos por choques personales entre los reclusos. Un cuadro sobre el uso de armas y formas de lesiones/tipos de armas utilizadas, refleja:

**Tabla 5**

<b>Formas de lesiones</b>	<b>Tipo de armas</b>	<b>Cantidades</b>
Punzantes	Cuchillos, estoques, lanzas	39
Corto Punzantes	Cuchillos, punzones	47
Quemaduras	Agua hervida, termos	12
Penetrantes	Cuchillos	41
Otras	Palos, bancas, etc.	22

Fuente: Oficina de Movimiento y registro de la población penal del Centro de Alto Hospicio.

Una de las principales causas de esta situación guarda relación con la introducción ilegal de drogas, en particular de marihuana, que ingresa al Centro de Reclusión.

Las razones de internación de la población penal a este centro están mayoritariamente vinculadas al tráfico de drogas y robo con intimidación.

En cuanto a la composición de la población penal al mes de agosto de 2012, cabe destacar la presencia de un 15,1% de reclusos de origen extranjero, con un elevado número de bolivianos. La estadística del centro constata que en el Centro Penal había un total de 281 presos extranjeros, de las siguientes nacionalidades:

**Tabla 6**  
Centro Penitenciario de Alto Hospicio. Población Penal de origen extranjero

Nacionalidad	Año 2012
Argentina	3
Colombia	23
Bolivia	185
Perú	64
Paraguay	3
Brasil	1
Ecuador	0
Polonia	1
Española	1
Total	281

En cuanto a las actividades de reinserción social del complejo, Alto Hospicio mantiene:

- Subprograma Atenciones Sociales
- Subprograma Atenciones Psicológicas
- Subprograma de Adicciones (Comunidad Terapéutica)
- Subprograma DRAC (Deporte, recreación, arte y cultura)
- Subprograma Educacional
- Subprograma Laboral y Capacitación

Uno de los aspectos relevantes de la formación del Centro guarda relación con la formación del recluso. En Alto Hospicio existe el Liceo CORESOL, encargado de incorporar todos los cambios de enfoque curricular, de planes y programas de estudio, evaluación y otros declarados oficiales por el Ministerio de Educación, en la fecha o gradualidad determinada en los distintos niveles de la población penal. CORESOL entrega educación en sus distintos programas de estudios:

- Educación Básica: Primer Nivel de Educación Básica Adultos (1° a 4° básico), Segundo Nivel de Educación Básica Adultos (5° a 6° básico) y Tercer Nivel de Educación Básica Adultos (7° a 8° básico).

- Educación Media Científico Humanista: Primer Nivel de Educación Media Adultos (1° a 2° medio), Segundo Nivel de Educación Media Adultos (3° a 4° medio).
- Educación Media Técnico Profesional: Primer Nivel de Educación Media Adultos (1° a 2° medio), Segundo Nivel de Educación Media Adultos (3° medio) y Tercer Nivel de Educación Media Adultos (4° medio).

En la modalidad no presencial cuenta con un programa de nivelación flexible de estudios para la población adulta: Chile Califica. Cuenta además con una biblioteca centralizada, la cual entrega servicio a cada agrupación de módulo a todos los internos que lo soliciten, independientemente de su calidad procesal y compromiso delictual. La población penal que asiste a estos sistemas de formación educativa es:

**Tabla 7**

Nivel	Básico	Medio	Total
Primer	58	129	187
Segundo	38	138	176
Tercero	98	78	176
Total alumnos	194	345	539

Fuente: Oficina de Movimiento y registro de la población penal del Centro de Alto Hospicio.

La formación educacional no presencial o flexible en sus diferentes niveles está destinada a trabajadores dependientes, internos que participan en la comunidad terapéutica o módulos de máxima seguridad (33 internos).

Cabe destacar que entre 2011 y 2012 existieron al mes de agosto un total de 57 reclusos que abandonaron estos programas de formación. A diferencia de los centros de la zona central del país, la conducta manifestada por los internos es muy buena en un 42%, buena en un 33%, regular en un 16%, mala en un 7,2 % y pésima en un 0,8%.

### **BALANCE DEL CENTRO PENITENCIARIO DE ALTO HOSPICIO**

Esta institución es un lugar dinámico. Su composición étnica y demográfica reviste un nivel de complejidad social heterogéneo y altamente vinculado a la reclusión por delitos relacionados con el narcotráfico. Así lo califica el personal que trabaja en este centro y que fue consultado para esta investigación. Los funcionarios consultados para este estudio sostienen que si bien el nuevo modelo penitenciario de Concesiones implementado en el Complejo Penitenciario de

Alto Hospicio funciona en las áreas de gestión de recursos, gestión de personal, tratamiento de internos e infraestructura resulta altamente beneficioso, tanto para los internos como para el personal, es necesario revisar su administración. El principal problema detectado es la convivencia de la Gendarmería con el personal de la concesionaria junto a los reclusos, dinámica que genera un elevado nivel de estrés.

### **CENTRO PENITENCIARIO “LA SERENA”**

Sus instalaciones fueron construidas entre los años 2002 y 2005, con edificios de uno y tres pisos. Las edificaciones están construidas en un 80% de albañilería de hormigón armado y un 20% de estructura metálica tipo galpón, las cuales están sobre 48.719 metros cuadrados construidos de un total de 192.850 metros cuadrados y cuenta con una capacidad para 1.656 internos. La capacidad de internos según diseño es de 1.987 personas, incluyendo el 20% de sobrepoblación, la cual se encuentra estipulada en el contrato con la empresa concesionaria. Sin embargo, al igual que Alto Hospicio presentan mayor número de reclusos al previsto.

La distribución de la población penal del C. P. de La Serena, entre los años 2006 y 2010, se detalla como sigue:

**Tabla 8**  
Distribución de la población penal C. P. La Serena

Año	Varones Juveniles	Mujeres	Adultos varones	Especiales (insanos-VIH- homosexuales)	Total población penal
2006	-	54	1.234	38	1.326
2007	30	60	1.302	45	1.437
2008	27	76	1.455	64	1.622
2009	22	87	1.667	70	1.846
2010	19	98	1.758	78	1.953

Fuente: Datos entregados por la Oficina de Registro y Movimiento de la Población Penal (O.R.M.P.P.) del Complejo Penitenciario de La Serena.

Según el estudio realizado, la densidad de la población penal por metro cuadrado corresponde a la relación de un interno por cada 25 metros cuadrados de superficie.

**Tabla 9**  
Demostración de superficie construida

Unidad Penal	Módulos	Superficie Módulos	Celdas	Superficie celdas	Talleres	Superficie talleres	Gimnasio	Hospital	Templo	Casino oficiales	Otros servicios	Total superficie
C.P. Serena	36	16.344 m <sup>2</sup>	1.421	9.936 m <sup>2</sup>	6	2.520 m <sup>2</sup>	710 m <sup>2</sup>	483 m <sup>2</sup>	40 m <sup>2</sup>	206 m <sup>2</sup>	18.480 m <sup>2</sup>	48.719 m <sup>2</sup>

Fuente: Datos entregados por el área de infraestructura de la Dirección Regional de Gendarmería, región de Coquimbo.

En la presente tabla se realiza una comparación de los presupuestos entregados al C. P. de La Serena entre 2010 y agosto de 2012, según el siguiente detalle:

**Tabla 10**  
Informe presupuestario

Código	Catálogo presupuestario	1° enero al 22 de agosto	2011	2010
22	Bienes y servicios de consumo	449.449.905	484.327.421	466.288.348
22.01	Alimentos y bebidas	26.947.381	23.286.477	17.900.000
22.02	Textiles, vestuario y calzado	0	0	60.000
22.03	Combustibles y lubricantes	0	0	730.500
22.04	Materiales de uso o consumo	10.849.771	16.349.566	16.132.871
22.05	Servicios básicos	404.847.925	435.594.596	422.600.000
22.06	Mantenimiento y reparaciones	45.300	2.601.572	5.105.998
22.08	Servicios generales	6.361.128	6.070.210	3.210.479
22.10	Servicios financieros y de seguros	158.400	161.000	80.500
22.12	Otros gastos en bienes y servicios de consumo	240.000	264.000	468.000
<b>Total gastos</b>		<b>449.449.905</b>	<b>484.327.421</b>	<b>466.288.348</b>

Fuente: Información proporcionada por el Departamento de Contabilidad Gubernamental, Dirección Nacional de Gendarmería de Chile.

Las redes de contención, que se encuentran en el módulo N° 45, corresponden a los internos religiosos del A.P.A.C., quienes tienen ac-

tividades diarias relacionadas con su credo. Además el Complejo cuenta con una Comunidad Terapéutica para la rehabilitación de los internos que presentan adicción a las drogas. También el establecimiento cuenta con un área ecuménica, para la realización de la libertad de culto de la población penal, la cual es ejecutada por agentes externos a la Unidad.

Los rangos de edad de las personas privadas de libertad en esta unidad penal fluctúan entre los 18 y 70 años.

A través de una recopilación de informes oficiales, se ha llegado a un total de 1.182 conflictos, entre los cuales se encuentran las riñas, desórdenes colectivos, agresión a funcionarios, amenazas, intentos de motín, etc., todos ellos entre los años 2006 y 2011.

En éste periodo, del total de los conflictos que se produjeron en la Unidad, 994 casos resultaron internos con algún tipo de lesión, ya sean heridas corto-punzantes, cortantes, punzantes, asfixiantes y contundentes.

**Tabla 11**  
Tipos de lesiones (2006-2011)

Tipos de lesiones	Cantidad de casos
Corto-punzantes	497
Asfixiantes	50
Cortantes	179
Contundentes	119
Punzantes	149
Total	994

Fuente: Información proporcionada por el Área de Salud y Oficina de Clasificación del Complejo Penitenciario de La Serena.

Un hecho que se ha transformado en una potencial amenaza para el sistema penitenciario de nuestro país y del cual el Centro Penitenciario de La Serena no es la excepción es el microtráfico, es decir la comercialización de pequeñas cantidades de drogas o pastillas psicotrópicas, en las que los internos se abastecen de estas sustancias ilícitas principalmente a través de sus familiares y círculo social más cercano.

En el siguiente cuadro se aprecian los diferentes delitos de interacción de los reos:

**Tabla 12**  
Causas de internación Centro Penitenciario La Serena 2011-2012

Delitos	Nº
Robo con intimidación	648
Otros	529
Robo con violencia	434
No pago de multa	183
Hurto simple	161
Robo en lugar habitado	155
Ley 20.000 (Control de microtráfico)	146
Robo con fuerza en lugar habitado	135
Robo por sorpresa	127
No indica delito	111
Multa (Pena sustitutiva)	108
Receptación	108
Tráfico ilícito de drogas (Art. 5)	99
Porte ilegal de armas de fuego	96
Quebrantamiento	72
Homicidio simple	71
Violación	71
Robo en bienes nacionales uso público	66
Robo con fuerza en las cosas	65
Robo en lugar no habitado	57
Amenaza	52
Homicidio	49
Lesiones menos graves	47
Robo con homicidio	41
Revocación de libertad condicional	40
Abuso sexual	34
Infracción Ley 20.000 (Control de microtráfico)	32
Robo con fuerza en lugar no habitado	32
Robo con violencia e intimidación	32
Hurto	31
Homicidio frustrado	27
Homicidio calificado	23
Estafa	22
Violación de menor	21
<b>Total</b>	<b>3.910</b>

Fuente: Información proporcionada por el Área de Salud y Oficina de Clasificación del Complejo Penitenciario de La Serena.

Dentro de las actividades de reinserción se encuentran:

- Internos contratados por la empresa concesionaria: 140 internos trabajando para la empresa.
- Trabajadores independientes: ascienden a un total de 410 internos.
- Los internos reciben<sup>8</sup>:
  1. Capacitación laboral: se realizan diversos cursos de capacitación, entre los cuales se encuentran curso de manipulación de alimentos, repostería, panadería, mueblería, entre otras, siendo beneficiados con estas actividades un total de 300 internos.
  2. Intervención psicológica: constantemente la población penal es asistida psicológicamente, ya sea por solicitud voluntaria del interno, prescripción médica, postulación a beneficios intrapenitenciarios, talleres con las familias, etc.
  3. Intervención social: similar al punto anterior, la población penal es atendida socialmente conforme a los requerimientos existentes, como también según programas de intervención en todo ámbito, postulaciones a beneficios, entrevistas, reuniones con familiares, informes sociales, etc.
  4. Comunidad Terapéutica: tiene la finalidad de atender a aquellos internos que presenten problemas de adicción a las drogas y estupefacientes, los cuales son intervenidos con un equipo profesional multidisciplinario, los cuales tienen la misión de cooperar en la rehabilitación de estos internos en riesgo social.
  5. Deporte, Recreación, Arte y Cultura (DRAC): el deporte como una de las actividades primordiales de un establecimiento penal y pieza importante en la contribución a la reinserción social. Este recinto cuenta con un horario especialmente diseñado para suplir las necesidades de esparcimiento de la población penal, al cual todos acceden conforme a las pautas definidas por la Jefatura. Sin perjuicio de lo anterior, también se realizan actividades recreativas y culturales.

Los internos que cursan los diversos ciclos educacionales se dividen de la siguiente forma:

---

<sup>8</sup> Información entregada por el Encargado del área laboral del Complejo Penitenciario de La Serena.



**Tabla 13**  
Nivel educativo de los internos

Nivel	Nº de internos
Enseñanza Básica	175 internos
Enseñanza Media Científico - Humanista	86 internos
Enseñanza Media Técnico Profesional	172 internos
Total población penal	433 internos

Fuente: Información proporcionada por el Área de Salud y Oficina de Clasificación del Complejo Penitenciario de La Serena.

En el área de salud, entre 2006 y 2008 se realizaron un total de 34.158 atenciones médicas, a esto se suma a que actualmente existen tres lactantes bajo el programa de residencia transitoria. Las atenciones se distribuyen de la siguiente forma:

**Tabla 14**  
Situación de salud

Tipo de atención médica	Cantidad de atenciones
Medicina general	7.049
Traumatología	376
Oftalmología	220
Psiquiatría	888
Urología	313
Medicina internista	498
Dermatología	182
Ginecología	157
Pediatría	53
Dental	1.526
Kinesiología	1.997
Nutricional	657
Matrona	1.832
Psicológicas	1.677
Tecnológica médica	1.469
Total atenciones	34.158

Fuente: Información proporcionada por el Área de Salud y Oficina de Clasificación del Complejo Penitenciario de La Serena.

Ahora bien, dentro de los problemas más relevantes que se originan en la unidad aparecen los siguientes:

- El nivel de agresividad que posee la población penal de la Unidad, derivado de la constante llegada de internos provenientes de la ciudad de Santiago, los que presentan un alto compromiso delictual y alto grado de conflictividad, lo cual desemboca en constantes riñas y desórdenes colectivos.
- La ubicación geográfica del establecimiento penitenciario afecta los tiempos de respuesta ante un evento crítico, en cuanto a la aplicación del plan de contingencia y de enlace respectivamente, toda vez que la distancia es de 12 kilómetros hacia la ciudad más cercana, lo que eventualmente retrasa la capacidad de reacción, ya sea del personal de la dotación y/o entidades externas, tales como bomberos, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Servicio de Salud, ONEMI, entre otras.
- Desde una perspectiva de las causas de reclusión, mientras en el penal de Alto Hospicio la mayor causa de reclusión son los delitos asociados al narcotráfico, en este recinto penal las mayores causas se originan en las variantes del robo.

### **CENTRO PENITENCIARIO DE RANCAGUA**

El Establecimiento Penitenciario de Rancagua se inauguró el 22 de noviembre de 2005, con una inversión final de 30 millones de dólares, con una capacidad de 1.679 internos con un aumento permitido de un 20%, llegando a la capacidad de 2.027 internos. Su licitación fue adjudicada a la Sociedad Concesionaria BAS S.A., y por acuerdo de sus accionistas encomendó la operación, la conservación y la prestación de los servicios al operador SIGES Chile S.A.<sup>9</sup>

El Establecimiento Penitenciario de Rancagua, ideado en su diseño al modelo europeo de estructura sólida de hormigón armado, consta de tres anillos de seguridad; 1° es la línea de fuego donde se encuentran seis garitas, 2° es anillo virtual a cargo de tecnovigilancia, y 3° es anillo llamado tránsito terrestre. Además cuenta con dos edificios administrativos externos de tres niveles, donde se encuentran las dependencias del personal, cocina, casino de oficiales y personal en general. En el segundo edificio, en el 1° y 2° piso; se encuentran oficinas de Gendarmería de Chile y en el 3° piso se encuentran las oficinas del Operador SIGES Chile S.A. e Inspección Fiscal.

En el sector interno cuenta con un edificio administrativo de dos niveles, donde se encuentra guardia interna, los sectores de

---

9 Reglamento de Servicio de la Obra, Manual de Operaciones que regula todas las actividades de cada uno de los Establecimientos Penitenciarios del Grupo 1.

estadística, clasificación, sala de cámaras, oficina de abogados y calabozos.

Para la atención de la población penal se ubica un edificio de dos niveles, el hospital penal y central de alimentación. Este consta de:

- Tres galpones industriales y panadería para hombres, siendo uno de estos galpones para mujeres.
- Un gimnasio de actividades comunes.
- Una Capilla Ecuménica.
- La población penal se encuentra reclusa y segmentada en 11 agrupaciones de módulos, de los cuales:
  - Módulos N° 83, 84, 85, 86, son para imputados media (mediano compromiso delictual).
  - Módulos N° 11, 12, 13, 14, son para imputados alta (alto compromiso delictual).
  - Módulos N° 51, 52, 53, 54, son para condenados de media.
  - Módulos N° 41, 42, 43, 44, condenados alta 1.
  - Módulos N° 45, 46, 47, 48, condenados alta 2, los 3.
  - Módulos N° 31, 32, 33, 34, condenados alta 3.
  - Módulos N° 01, 02, condenados máxima.
  - Módulos N° 81, 82, mujeres imputadas y condenadas.
  - Modulo N° 87, madres con lactantes.
  - Modulo N° 71, comunidad terapéutica.
  - Modulo N° 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, Reclusión Especial.<sup>10</sup>

Los módulos de condenados media e imputados media cuentan con dormitorios de visita íntima, los que suman un total de 36 dependencias. Cada agrupación consta de 50 celdas individuales, en su mayoría posee comedor, sala de visitas, talleres, sala de enfermería, sala de clases, sala de atención de profesionales, sala de guardia.

A continuación se presenta la distribución presupuestaria del año 2012. A nivel individual, el gasto por mantener a un interno diariamente es de \$ 18.778.

---

<sup>10</sup> Datos proporcionados por la unidad penal de Rancagua.

**Tabla 15**  
Distribución presupuestaria centro penal "Rancagua"

Ítem	Nombre	Disponibilidad al 31.01.2012	Gasto requerido sobre disponibilidad al 22.08.2012
22.01.001.001	Alimento personal	\$ 4.000.000	\$ 25.675.000
22.03.002	Combustible para maquinarias	\$ 0	\$ 33.200
22.04.001	Materiales de oficina	\$ 1.260.000	\$ 1.260.000
22.04.007	Materiales y útiles de aseo	\$ 190.000	\$ 190.000
22.04.011	Repuestos y accesorios	\$ 0	\$ 965.179
22.05.001	Electricidad	\$ 160.000.000	\$ 163.036.384
22.05.002	Agua	\$ 242.000.000	\$ 274.607.742
22.05.003	Gas	\$ 60.000.000	\$ 60.000.000
22.05.004	Correo	\$ 180.464	\$ 202.464
22.05.005	Telefonía fija	\$ 14.700.000	\$ 14.700.000
22.06.002	Mantenimiento y reparación de vehículos	\$ 0	\$ 25.185.480
22.08.007.001	Pasajes	\$ 300.000	\$ 410.650
22.08.007.004	Fletes por traslado	\$ 0	\$ 1.356.600
22.08.007.007	Patentes	\$ 0	\$ 1.516.787
22.12.002	Gastos menores	\$ 50.000	\$ 50.000
<b>Total</b>		<b>\$ 482.680.464</b>	<b>\$ 569.189.486</b>

Fuente: Datos obtenidos de la Jefatura de Administración y Finanzas del Establecimiento Penitenciario Concesionario de Rancagua, agosto 2012.

En materia de Recursos Humanos, la Unidad cuenta con una dotación de personal de seguridad que alcanza a 304 funcionarios, de los cuales 21 pertenecen a la planta de oficiales, 274 a la planta de suboficiales, 9 a la planta de profesionales. Además, existen aproximadamente 100 funcionarios de la concesionaria distribuidos entre jefatura, supervisores y operadores.

En el caso de las redes de contención, estas son al igual que en los otros centros penitenciarios la Iglesia Católica, que otorga asistencia espiritual a cargo del capellán, quien asiste a la población penal con un grupo de voluntarios de la ciudad de Rancagua y la Iglesia Evangélica, quien asiste tres días a la semana también con voluntarios de la ciudad.

La población penal actualmente alcanza los 1.957 internos. Éstos se distribuyen en 426 hombres y 49 mujeres, dando un total de 475 imputados. En relación a los condenados, estos alcanzan a 1.482; co-

respondiendo a 1.367 hombres y 115 mujeres.<sup>11</sup> En cuanto al rango etario, este está dominado por la población de entre 30 y 60 años.

Los hechos de violencia interna durante doce meses del Establecimiento Penal de Rancagua presentan la siguiente composición:

**Tabla 16**

Mes	Riñas	Autoagresiones
Julio 2011	6	2
Agosto 2011	7	0
Sept 2011	9	10
Octubre 2011	8	5
Noviembre 2011	0	3
Diciembre 2011	3	13
Enero 2012	0	6
Febrero 2012	0	1
Marzo 2012	2	5
Abril 2012	2	3
Mayo 2012	1	2
Junio 2012	1	1
Julio 2012	12	4
<b>Año total</b>	<b>51</b>	<b>55</b>

Fuente: Datos otorgados por la Oficina de Clasificación del Establecimiento, agosto 2012.

En cuanto al número de internos según su compromiso delictual, la mayor cantidad corresponde a mediano compromiso delictual.<sup>12</sup>

**Tabla 16**

Calidad de compromiso delictual	
Alto Compromiso Delictual	238
Mediano Compromiso Delictual	992
Bajo Compromiso Delictual	727
<b>Total</b>	<b>1.957</b>

Fuente: Datos otorgados por la Oficina de Clasificación del Establecimiento, agosto 2012.

11 Datos otorgados por Oficina Movimiento y Registro de la Población Penal General Penitenciaria y Oficina de Clasificación del Establecimiento Penitenciario de Rancagua, fecha corte, al mes de julio del 2012.

12 Concepto Penitenciario creado por instrumento Técnico de Gendarmería de Chile, llamado *ficha de clasificación*.

El delito de internación más común de los internos es el robo con intimidación, siendo de un total de 285 reclusos entre condenados e imputados, representando 14,56% del total de los delitos.<sup>13</sup>

Por su parte, en el caso del microtráfico de estupefacientes, los antecedentes que se tienen son informales, participando todos los módulos, resaltando los módulos de imputados. Éstos antecedentes son obtenidos por resultados de registros y allanamientos realizados en la unidad penal.

Por su parte, la población reclusa de nacionalidad extranjera es menor en relación a la población nacional.

**Tabla 17**  
Detalle población penal por nacionalidad

Nacionalidades existentes en población penal	
Argentina	3
Bolivia	2
Colombia	2
Peruano	1
Rep. Dominicana	1
Chile	1.948
Total	1.957

Fuente: Datos otorgados por la Oficina de Clasificación del Establecimiento, agosto 2012.

La reinserción social está a cargo de la empresa concesionada, la cual posee un equipo multidisciplinario donde la Gendarmería de Chile *supervisa los planes y programas de intervención*, dentro de ellos se encuentra un programa de trabajadores internos que se desempeñan en labores remuneradas por la empresa, siendo a la fecha un total de 150 internos contratados, distribuidos en labores de cocina interna, mantención, aseo, panadería, repostería, entre otros oficios.<sup>14</sup>

El nivel educacional de los reclusos al ingresar en su mayoría con escolaridad incompleta, alcanzando incompleto el 2° nivel básico. La oferta educacional del penal está dada por el Colegio Juan Luis Vives, RBD 15.777-5, que se encuentra físicamente dentro de la Unidad Penal, ofrece enseñanza básica y media de adultos. La

13 Datos Estadística General Penitenciaria, Formulario 56-B mes de julio de 2012, Oficina de Clasificación.

14 Datos entregados por empresa concesionada del Establecimiento Penitenciario de Rancagua, mes de agosto 2012.

educación media técnico profesional tiene diferentes especialidades como: Productos del Cuero; Vestuario, Confección y Textil, y Electricidad e Instalación Sanitaria.

Los niveles educacionales están distribuidos de la siguiente forma:

**Tabla 18**  
Clasificación educacional centro penal de Rancagua

Clasificación Educacional	Matrícula
Educación Básica de Adultos	953 matriculados
Educación Media Científica Humanista	890 matriculados
Educación Media Técnico Profesional	74 matriculados

Fuente: Datos entregados por empresa concesionada del Establecimiento Penitenciario de Rancagua, mes de agosto 2012.

Al mes de julio de 2012 se encuentran con beneficio Penitenciario de Salida Dominical un total de 15 internos. Este es un ámbito que se repite en todos los centros penitenciarios del país, cual es el número de reos que cuentan con beneficios: al respecto, este centro presentaba en dicho mes cuatro mujeres con permiso de salida de fin de semana, lo que refleja que del 100% de la población penal apenas un 1,45% de los reos recibe beneficios Intrapenitenciarios.<sup>15</sup>

Por otra parte, uno de los aspectos complejos de las cárceles concesionadas guarda relación con el mantenimiento de lactantes en las cárceles. Al respecto, la situación es crítica en algunos casos. Por reglamento, la ley permite la estadía de menores de hasta un año en los centros del país. Ello, tanto para fomentar el apego como para evitar lo que se conoce con el nombre de “encarcelamiento de los niños”.

Las medidas en este sentido son complejas de aplicar, puesto que la situación de las mujeres en los centros penitenciarios se ve alterada cuando se alejan los hijos. Ana María Stuen, investigadora de la Universidad Católica de Chile, ha realizado un vasto estudio sobre la situación de las mujeres en las cárceles de Chile y manifiesta la necesidad de recurrir a medidas muy tajantes en torno a la situación de las mujeres en los centros penitenciarios. La situación de abandono de los hijos, así como las depresiones de las reclusas evidencian un tema no tratado en materia de políticas públicas.<sup>16</sup> Frente a esta realidad,

15 Beneficios Intrapenitenciarios, beneficios que otorga Gendarmería de Chile en virtud del Decreto 518, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, fecha promulgación de norma: 22.05.1998.

16 Stuen, Ana María y Fernando, Joaquín 2011 *Historia de las mujeres en Chile* (Santiago: Taurus).

el debate recién se inicia. En el caso de este centro penal, a julio de 2012 residían nueve lactantes ubicados con sus respectivas madres en dependencias individuales y especiales, adaptadas para la maternidad e interacción con el lactante.

En el establecimiento penal existe una importante rotación anual promedio de reclusos, tanto de imputados como de internos condenados, o egresa a través de diferentes beneficios otorgados por la normativa vigente. Esto afecta directamente a los programas de intervención y de apoyo a la reinserción. Este es un punto crucial en términos de planificación. Este centro penal presenta casi la misma cantidad de reos que ingresa y que salen por año. Entre julio de 2011 y julio de 2012 ingresaron un total de 7.175 personas, de las cuales a julio de 2012 sólo permanecían 3.573. Esto lleva a que la rotación de reos alcanzó en un año calendario 3.602 personas. Esto es justamente lo que plantea el problema fundamental del sistema penitenciario, cuál es el retorno de los presos a la vida en libertad sin una revisión social de su reincorporación. La rehabilitación, en este Centro Penal como en la mayoría del país, no consolida esta función del sistema penitenciario. En el corto plazo la reincidencia en materia delictual en Chile en centros de reclusión de sistema cerrado, como son las cárceles concesionadas, sobrepasa el 50%, esto significa que uno de cada dos reos vuelve a delinquir.<sup>17</sup>

Este establecimiento penitenciario concesionado de Rancagua se destaca por apoyar con diferentes ofertas programáticas lograr reinserter socialmente al recluso, sin embargo los programas de reinserción social no arrojan resultados óptimos. La realidad de los beneficios intrapenitenciarios evidencia escaso nivel de compromiso con un buen comportamiento: sólo un 1,45% de los reos con beneficios y apenas 150 internos desempeñándose en el área laboral son muestra de una apatía y descontento al interior del Centro Penal<sup>18</sup>. Así, la cantidad de dinero invertido en centro no guarda relación con la rehabilitación prevista.

Por otra parte, existe una crítica que se formula a los centros de la cual Rancagua es fiel muestra: el beneficio de la licitación en término de “negocio” por recluso y de lo cual esta investigación solo contribuye con el dato real. Al día cada concesionaria gana por cada interno \$ 18.778, esto es unos \$ 35 por interno al día.

---

17 Ver Informe Reincidencia y reinserción. Buscando un futuro para los reclusos, en <[http://www.lyd.com/wp-content/files\\_mf/tp1034pol%C3%8Dticasdereinserci%C3%93n.pdf](http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1034pol%C3%8Dticasdereinserci%C3%93n.pdf)>.

18 Dato entregado por empresa concesionada del Establecimiento Penitenciario de Rancagua, mes de agosto 2012.



Al año se trata de una pérdida real para el Estado de casi U\$S 10 millones, que dan cuenta del pago de una compensación por incumplimiento de contrato por sobrepoblación, cuando esta supera el 120% por día en cada centro penitenciario. El Ministerio de Justicia, y diversos especialistas, acusan recibo de la ausencia del aumento de plazas reales en los centros penitenciarios y una creciente sobrepoblación de reos en las cárceles del país. Este problema se agudiza en la zona central, donde la Cárcel de Santiago 1 llega al 155%.<sup>19</sup>

## CONCLUSIONES

Los establecimientos penitenciarios se encuentran organizados en los subsistemas cerrado (centros para reclusión o restricción de libertad), semicerrado (centros de educación y trabajo para tratamiento y reinserción social), y abierto (centros de reinserción social para penas alternativas a la reclusión).<sup>20</sup> Existen en funcionamiento 84 unidades penales del sistema cerrado, 77 corresponden a “establecimientos tradicionales” y siete a establecimientos denominados “establecimientos concesionados”. Estos últimos comenzaron a funcionar en 2006 y albergan en promedio al 25% de la población penal actual del sistema cerrado.

Los altos índices de hacinamiento y las malas condiciones de reclusión que presentaban nuestras cárceles a fines de los años noventa llevaron al Estado chileno a buscar fórmulas para enfrentarlas.

De ese modo, en 2001 –bajo el mandato del presidente Ricardo Lagos Escobar– se decide la implementación de una innovadora forma de construir, mantener y prestar servicios para el régimen penitenciario *bajo el modelo de concesiones*, denominado “Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria”,<sup>21</sup> incorporando al mundo privado en esta tarea. El objetivo planteado fue la construcción de diez nuevos recintos en un corto plazo, de los cuales a la fecha han sido construidos y están en funcionamiento sólo siete, ubicados en Alto Hospicio, La Serena, Santiago, Rancagua, Concepción, Valdivia y Puerto Montt, estando próximo a inaugurarse el recinto de Anto-

19 Ver <<http://radio.uchile.cl/noticias/163111/>>.

20 MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto N° 518. Reglamento de Establecimientos Penitenciarios. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 21 de agosto de 1998.

21 MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE CHILE, Decreto N° 900. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del DFL N° 164 de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 18 de diciembre de 1996.

fagasta y en etapa de elaboración las otras dos unidades que serán construidas en Santiago y Talca.

La Reforma Procesal Penal<sup>22</sup> iniciada en 2000 ejerció un impacto en el sistema penitenciario, la población penal promedio del sistema cerrado de esa época no superaba las 33.000 personas, hoy en día el promedio es de 53.139, en tanto que la variación de las personas condenadas a penas alternativas (Ley 18.216 de 1983<sup>23</sup>), pasó de 30.000 a 49.843 en el mismo periodo, lo que descarta la idea de “la puerta giratoria”, ya que sólo ha cambiado su calidad procesal. Si en el año 2000 la cantidad de condenados y procesados era similar, hoy día la cantidad de condenados en el sistema cerrado es de 42.711, imputados 11.298 y detenidos sólo 130, esto como resultado de juicios más rápidos. La estadística de población penal a mayo de éste año nos indica que en total se encontraban bajo el control de Gendarmería 103.505 personas.<sup>24</sup>

En el funcionamiento de estos establecimientos concesionados intervienen tres actores; la Gendarmería de Chile como administrador de los recintos; la empresa privada que provee la construcción de los recintos, su mantención y equipamiento y la prestación de los servicios para la atención de la población penal (alimentación, salud, educación, atenciones sociales, aseo, etc.); y la Inspección Fiscal, ente dependiente del Ministerio de Obras Públicas, el cual regula la relación entre la Gendarmería y la empresa. Esta relación se encuentra regulada por la Ley de Concesiones, las Bases de Licitación (BALI) y los Reglamentos de Explotación de la Obra,<sup>25</sup> que se encuentran asignados a las diferentes unidades. El resto de todas las actividades del régimen penitenciario de estas unidades se encuentra regulado por el marco normativo de la institución, en tanto que para los establecimientos tradicionales la construcción, mantención y prestación de servicios corresponde exclusivamente al Estado.

En cuanto al hacinamiento, podemos decir que en las unidades concesionadas este no se encuentra resuelto y controlado, por cuanto las bases de licitación establecen que las plazas totales de los recintos sólo pueden ser aumentadas hasta un 20%, lo cual se ha cumplido

---

22 LEY 19.696. Código Procesal Penal. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 12 de octubre de 2000.

23 LEY 18.216. Establece Medidas que Indica como Alternativa a las Penas Privativas o Restrictivas de Libertad y Deroga Disposiciones que Señala. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 14 de mayo de 1983.

24 GENDARMERÍA DE CHILE. Estadística de la Población Penal del mes de mayo de 2012. Departamento de Control Penitenciario, mayo de 2012.

25 *Ibid.* p. 1.

parcialmente. En el Centro de Detención Preventiva de Santiago I se ha sobrepasado esa norma, lo que ha significado el pago de importantes multas por parte del Fisco.

Sin embargo, *la experiencia de las unidades concesionadas no ha sido una respuesta para el sistema penitenciario en su conjunto*. Las plazas construidas no crecieron a la par con el aumento de la población penal, si desde 2001 se construyeron cerca de 12.500 nuevas plazas, la población penal aumentó en más de 20.000 personas. *El índice de sobrepoblación o hacinamiento de Chile es del 55%.*<sup>26</sup> A nivel sudamericano Chile es el país con la segunda tasa más alta de población reclusa, 296 internos por cada 100.000 habitantes, superados sólo por Guyana Francesa y a nivel hemisférico por Estados Unidos con 730.<sup>27</sup>

Este análisis nos permite sostener que la construcción de los establecimientos concesionados *no ha sido la solución para el hacinamiento de las cárceles en Chile*, por el aumento exponencial de la población penal, pero sin duda *ha mejorado la calidad de los recintos en cuanto a sus niveles de seguridad, infraestructura, la mantención de los mismos, la prestación de servicios de alimentación, salud, educación, etc., para los internos, pero con un elevado costo cercano a los 18.000 pesos por día*.

La vía legal parece ser la alternativa al hacinamiento. La reciente publicación de la Ley 20.588 de Indulto General<sup>28</sup> ha permitido la conmutación de los saldos de las penas privativas de libertad a reclusos extranjeros, quienes han sido repatriados durante el mes de agosto de 2012, liberando en más de 800 el número de plazas en las unidades del país, principalmente en la región de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.

Otra importante iniciativa legal impulsada por el actual gobierno es la Ley 20.603, que modifica la Ley N° 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad,<sup>29</sup> permitiendo la incorporación de nuevas medidas que sustituyen a la cárcel, tales como: a) Remisión condicional; b) Reclusión parcial; c) Libertad vigilada; d) Libertad vigilada intensiva; e) Expulsión, en el caso señalado en el Artículo 34 y; f) Prestación de servicios en beneficio de la

26 ARÉVALO, Sarcé, Alejandro. Planificación Estratégica [diapositiva]. Santiago, ANEPE, 2012. 74 diapositivas, col.

27 *Ibíd.*

28 LEY N° 20.588. Indulto General. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 1 de junio de 2012.

29 LEY N° 20.603. Modifica la Ley N° 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 27 de junio de 2012.

comunidad. La tecnología también juega un rol fundamental en esto, ya que esta ley contempla la implementación del sistema de Monitoreo Telemático, como sistema de control de la Reclusión Parcial y la Libertad Vigilada Intensiva.

Este avance, junto con la medida de Expulsión y la Prestación de Servicios a la comunidad, puede tener impacto en las tasas de población reclusa y, consecuentemente, en los niveles de hacinamiento, permitiéndole a la judicatura contar con un abanico más amplio de sanciones que sólo la reclusión como forma de sanción penal y control.

Un importante aspecto a considerar en términos de la situación de las cárceles en Chile es la tasa de reincidencia de las personas condenadas a una pena de reclusión en el sistema cerrado. Las cifras son contundentes: *reincide en un 50,5%* y las personas condenadas a una pena alternativa a la reclusión reinciden en un *27,7%*,<sup>30</sup> particular atención debiera tener el Estado con el hecho que el compromiso delictual es diferente en uno y otro. La hipótesis teórica que las cárceles son centros de aprendizaje del delito, enmarcada en la teoría del aprendizaje del delito se cumple también en Chile (Teoría de Akers).

En cuanto a los beneficios intrapenitenciarios se observa un bajo nivel de concesión de ellos, pero se debe dejar en claro que estos sólo constituyen una de las actividades de reinserción social y no un fin en sí mismo. Durante lo que va de este año se han otorgado más de 4.300 permisos de salida en el país. Estos consisten en Salida Esporádica; Salida Dominical; Salida de Fin de Semana y Salida Controlada al Medio Libre<sup>31</sup>, y son concedidos en recintos concesionados y tradicionales, no existiendo diferencias en ambos sistemas, pues la regulación corresponde a la misma normativa (Decreto (J) N° 518, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios<sup>32</sup>).

Aun no existen estudios sobre la reincidencia de las personas que egresan de un establecimiento concesionado versus las que egresan de un establecimiento tradicional. Sin embargo, en el primer tipo de recintos la prestación de servicios psicosociales se encuentran concesionados y en el segundo son realizados por profesionales de la Gendarmería, por lo que es importante revisar y analizar si este importante

---

30 ARÉVALO, Sarcé, Alejandro. Planificación Estratégica [diapositivas]. Santiago, ANEPE, 2012. 60 diapositivas, col.

31 MINISTERIO DE JUSTICIA DE CHILE, Decreto N° 518. Reglamento de Establecimientos Penitenciarios. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 21 de agosto de 1998.

32 *Ibid.*

área del tratamiento y reinserción ha sido positiva o negativa para el sistema penitenciario en su conjunto.

En cuanto a los ingresos en los recintos concesionados, no existen requisitos especiales o diferenciadores, sólo corresponde a la facultad administrativa de Gendarmería de Chile, siendo importante aclarar que muchos de estos recintos han venido a reemplazar a los antiguos recintos tradicionales y sólo en Santiago y Concepción ha correspondido a la creación de nuevos recintos.

La atención de salud, al igual que otras prestaciones, presenta considerables diferencias entre un establecimiento concesionado, debido a que en esta ha habido una fuerte inversión privada contemplada en la licitación de los recintos, presentando un equipamiento de muy buen nivel para la atención primaria de salud, para tratamiento y terapias médicas, lo que no ocurre en los establecimientos tradicionales, con excepción del Hospital Penitenciario ubicado en el Centro de Detención Preventiva Santiago Sur.

El estudio presentado solo muestra, por motivos de espacio, lo acontecido en las cárceles de Alto Hospicio, La Serena y Rancagua, comprendió también a las unidades de la zona norte, centro y sur del país, pudiéndose apreciar que las personas recluidas en el norte del país corresponden sobre un 90% aproximadamente a reclusiones por delitos asociados al tráfico de drogas. En tanto, esa cifra se equipara en la zona centro con delitos asociados a la propiedad y delitos contra las personas. Finalmente, en la zona sur, aún el delito contra la propiedad es superior a los delitos asociados al tráfico de drogas. Esta diferenciación “geográfica” del delito debe ser una señal de alerta particularmente en la zona del extremo norte de Chile y sus vecinos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Dammert, L., y Díaz, J. 2005a “¿Es la cárcel solución para la delincuencia?”, Programa de Seguridad y Ciudadanía, *Observatorio N° 1* (Chile: FLACSO).
- Dammert, L., y Díaz, J. 2005b “El Costo de Encarcelar Programa de Seguridad y Ciudadanía”, Programa de Seguridad y Ciudadanía, *Observatorio N° 9* (Chile: FLACSO).
- Dammert, L. 2006 “El sistema penitenciario en Chile: Desafíos para el nuevo modelo público-privado, Meeting of the Latin American Studies Association (San Juan, Puerto Rico)”, en <<http://www.flacso.cl/home/images/extension/congreso/lasa2006-sistema-penitenciario.pdf>>.
- Frühling, H. 2011 Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana durante el Gobierno de Sebastián Piñera

(2010-2011). *Revista de Ciencia Política*, Volumen 49, N° 2, pp.113-126

Instituto Libertad y desarrollo 2012 “Cárceles Concesionadas: Revitalizando el Modelo” en *Temas Públicos* N° 1.076, 24 de agosto.

López E. 2000 “Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política”, *Serie Políticas Sociales* (CEPAL).

Augusto Vitale Marino\*

## **ALTERNATIVAS A LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS”**

**ANÁLISIS DE NUEVOS ENFOQUES EN POLÍTICAS  
DE PREVENCIÓN DEL USO PROBLEMÁTICO  
DE DROGAS Y SU POSIBLE IMPACTO EN  
LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN URUGUAY**

EN LOS AÑOS RECIENTES, Uruguay está experimentando un proceso de construcción de alternativas en políticas de drogas, bajo el principio de “responsabilidad común y gestión compartida”, y el impulso de estrategias de “Reducción de Riesgos y Daños” (RRDD). Las mismas han demostrado ser eficaces en las intervenciones comunitarias, en especial con poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad social y en población general con baja percepción de los riesgos.

A partir de propuestas de regulación de los mercados de alcohol y de marihuana por parte del Estado, se identifican algunas dimensiones para el análisis, en el contexto de construcción de una política más equilibrada entre *Estrategias de Control de Oferta* y de *Reducción de la Demanda de Drogas*, con criterios de equidad y proporcionalidad entre el daño y la pena en un marco de derechos y garantías, acompañadas del impulso de Programas y Planes de Prevención con participación de diversos actores sociales.

Los beneficios de estos nuevos modelos permiten un marco para centrar la mirada en las personas y sus entornos, en prácticas socio-sanitarias que incorporan las dimensiones del lazo social, fortaleciendo

\* Licenciado en Psicología, egresado de la Universidad de la República (Uruguay), Socioanalista.

do las capacidades de autorregulación de los colectivos, apostando a relaciones de proximidad y de apoyo, en procesos de construcción cultural del cuidado de sí, sin embargo aún se identifican desafíos vinculados a los diferentes niveles de aplicación e impacto que dichas políticas de regulación tienen sobre las pautas socio-culturales de consumo de distintos objetos (entre ellos las drogas), considerando también el escenario actual de percepciones sociales acerca de la seguridad ciudadana y de la asociación drogas-delito...

Lejos de superar los múltiples conflictos de intereses que conforman el principal objeto de estudio de cualquier “geopolítica” de las drogas, el desafío *es no abandonar una posición crítica desde la complejidad y la integralidad de cualquier abordaje.*

La evidencia científica a nivel internacional ha demostrado cómo la concepción de “guerra a las drogas” y los enfoques prohibicionistas han sido ineficaces en el logro de sus metas, registrándose un aumento sostenido de los consumos problemáticos a nivel global, mayores niveles de violencia y corrupción que los que se pretendía evitar... situación que ha llevado a ser revisada en muchas partes del mundo.

En Uruguay se constata el aumento del consumo de drogas (legales e ilegales) entre las poblaciones jóvenes, junto al descenso en la edad promedio de inicio. Estos fenómenos se evidencian a pesar de llevar años en campañas de sensibilización, promoción de salud y prevención de conductas de riesgo, desde distintas respuestas institucionales.

Se vuelve necesario aceptar que la sola transmisión de información (aunque sea veraz), que las campañas basadas en los peligros de las drogas o las actividades de “habilidades de vida” que no revisten la calidad de Programas, no parecen por sí mismas generar los resultados esperados a nivel de reducción de la demanda, sin por lo menos considerar los factores socioeconómicos, culturales o del universo de significaciones que se ponen en juego en el fenómeno de las drogas.

El presente trabajo parte de considerar que no es posible problematizar “el consumo de drogas” sin contextualizarlo, que detrás de todo “problema de drogas” se encuentran entre otros aspectos conflictos de subjetividades, de sistemas de valores y creencias que no siempre conviven armónicamente.

El objetivo es instalar líneas de visibilidad, de análisis y de enunciación sobre algunas políticas de regulación de mercados de drogas en Uruguay, en el marco de procesos de revisión de las políticas de drogas a nivel mundial.

Muchas de las intervenciones en el campo de la prevención parten de una necesaria “decodificación” de las necesidades de colectivos o individuos específicos (prevención selectiva o indicada), luego ex-



presadas en dispositivos a través de acciones para promover el aumento de la percepción de los riesgos y, por tanto, la posibilidad de modificación de algunas dinámicas y contextos de consumo.

La construcción de políticas de regulación de mercados de drogas debería realizarse desde la singularidad y, a la vez, desde la complejidad del fenómeno del uso de las mismas, teniendo siempre en cuenta la interacción entre tres dimensiones que están presentes en todo momento:

- El marco social (reglas, normas y rituales).
- Las habilidades y estructuras de vida de las personas.
- La disponibilidad de drogas, los mercados.

Las drogas se han utilizado a lo largo de toda la historia de la humanidad, siendo un componente esencial y funcional de todas las sociedades al servicio del cumplimiento de actividades religiosas o “sagradas”, funciones terapéuticas, sociales, relacionales, recreativas, productivas, etc. La revisión crítica de pautas culturales, la modificación de actitudes y de contextos, el valor simbólico y material de las drogas son los aspectos a trabajar.

Tan antiguos como el mismo uso de drogas han sido los esfuerzos por controlar y fiscalizar el uso de sustancias con capacidad para alterar la conciencia, por diversos motivos sobre los que no abundaremos aquí. Pero también es muy antiguo el conocimiento de cómo las distintas sociedades controlaron y regularon el uso de las drogas, ya sea por la vía de la cultura, el aprendizaje o los mecanismos informales del control social.

Cada sistema de convivencia define lo que es un uso legitimado o no legitimado de drogas según sus parámetros de referencia, pero también según su capacidad colectiva de autorregulación. El marco social (leyes, normas y rituales) parece ser un factor importante para el “control” del consumo de drogas, pero también coexiste una dimensión socio-cultural de funcionamiento “autorregulado” constituida por las prácticas del lazo social y por aquellos consumos no problemáticos, que en términos absolutos representan la gran mayoría.

Las formas de control global por parte de la ley penal y la política criminal es una modalidad relativamente nueva en la historia humana (segunda década del siglo XX), momento en el cual se fueron sentando las bases de lo que, cuarenta años después, en el año 1961, será la Convención Única de Estupefacientes. Durante décadas fue impensable que en el marco de los organismos internacionales se cuestionara la Convención, mucho menos que se pensara en modificarla o mejo-

rarla, pero como todo fruto de la cultura humana fueron un producto de su tiempo con sus potencialidades y sus debilidades, deberían ser hoy críticamente revisadas, modificadas y mejoradas.

A propósito de ello, en diferentes países y regiones en particular de América Latina se han dado en las últimas dos décadas diferentes pasos tendientes a flexibilizar los enfoques de políticas sobre drogas basados en este instrumento legal que deja poco margen para otros enfoques y que ha mostrado ser muy poco eficaz para el logro de los diferentes objetivos que se propone. Es reciente la aprobación por voto popular en los Estados de Colorado y Washington (EE.UU.) de la despenalización del uso recreativo del cannabis. En varios países de Europa existen desde hace años experiencias en la misma dirección: sobre regulación parcial, descriminalización, reducción de riesgos y daños en estrategias.

Principios filosóficos y estratégicos de las políticas:

- Derechos humanos, respeto de derechos y garantías en todas las dimensiones.
- Compromiso con la salud, la convivencia y el desarrollo humano con equidad.
- Democracia, cooperación, responsabilidad común, equitativa-mente compartida.
- Integralidad, equilibrio y transversalidad. Abordaje complejo e interinstitucional, cooperación con la sociedad civil, ampliación de las visiones y modalidades de intervención.
- Participación, gestión compartida de los riesgos y responsabilidad social compartida.
- Evidencia científica y buenas prácticas. Políticas de drogas basadas en información y conocimiento de base científica o de buenas prácticas debidamente evaluadas.
- Políticas de regulación y autorregulación en el territorio (descentralización).

## **EL CONTEXTO POLÍTICO EN URUGUAY PARA ESTRATEGIAS DE REGULACIÓN EN DROGAS**

La Comisión de Adicciones de la Cámara de Representantes realizó en el año 2010 una serie de recomendaciones por medio de un informe “en mayoría” respecto a las Políticas de Drogas. Las mismas hacen referencia a que éstas deben ser “esencialmente de Estado, sustentadas en amplios acuerdos que posibiliten lograr objetivos estratégicos como la reducción de daños producidos por el uso problemático de

drogas (legales e ilegales) y la resolución de aquellos problemas que se asocian a estos consumos”.

Asimismo, expresa que los principios rectores de las Políticas de Drogas son: el respeto a los derechos humanos, el realismo, la solidaridad, la búsqueda de eficacia, eficiencia e integralidad. Otro aspecto importante del *Informe* hace referencia a que estas políticas deben sustentarse sobre la base de un enfoque multi y transdisciplinario que integre el conocimiento científico.

Desde el punto de vista de la intervención con los usuarios problemáticos hay que situar a los mismos como usuarios del sistema de salud y no como delincuentes, sin dejar de comprender que el consumo “cero” debe ser tenido en cuenta para un porcentaje de esta población. Se declara que “la regulación de la producción y el consumo, sumado a un fuerte énfasis en lo educativo y sanitario, es la vía más acertada. Reducir los daños y gestionar los riesgos de la producción y el consumo de drogas legales e ilegales resulta imprescindible”, también “la necesidad de que se profundicen e implementen políticas educativas, en el campo de las drogas legales e ilegales, de forma sistemática para formar parte de una política pública integral” (Comisión de Adicciones, Cámara de Representantes, 2010).

En junio de 2012, el gobierno de José Mujica presenta el documento del Poder Ejecutivo “Estrategia por la vida y la convivencia” promoviendo 15 medidas sobre seguridad y convivencia ciudadana en la que plantea: “Una estrategia que pretenda abordar la inseguridad pública como problema debe plantearse la convivencia como solución y tener como objetivo principal vencer el miedo en la sociedad a partir de garantizar los derechos humanos y la seguridad de sus habitantes. La política de seguridad no puede estar construida sobre el temor, ni ser una respuesta intempestiva a éste. La fractura social y el quiebre cultural que aún existe en el país explican en parte una situación negativa que no queremos que se consolide en forma definitiva”.

En dicho marco, se establece un:

“Abordaje integral de la problemática de las personas afectadas por el consumo problemático de drogas y su entorno que implica la generación de una estrategia integral e interinstitucional para actuar sobre las principales consecuencias del consumo de drogas en particular de la pasta base de cocaína... y la legalización regulada y controlada de la marihuana”, entre otras medidas.

El 8 de agosto de 2012 el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento para su aprobación un proyecto de ley que establece que el Estado “asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, pro-

ducción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de marihuana o sus derivados”.

Durante el año 2012 la Junta Nacional de Drogas (JND), la Universidad de la República (UR) y la Fundación Fiedrich Ebert Stiftung Uruguay (FESUR) realizaron un ciclo de conferencias sobre políticas de drogas y regulación de mercados, con el aporte de destacados científicos internacionales que se inició con la propuesta gubernamental de legalizar la producción y venta de marihuana.

En estas conferencias, investigadores de Estados Unidos (*Drug Policy Alliance*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos-WOLA) y de Europa (Universidad de Ámsterdam, *Trasnacional Institute-TNI*, Universidad de Warwik, Universidad Complutense de Madrid y *Transform Drug Policy Foundation*) dieron a conocer el resultado de sus investigaciones a estudiantes, profesionales universitarios, periodistas y organizaciones sociales, expusieron diferentes Modelos de Regulación de mercados de Drogas que se han venido instrumentando en diferentes partes del mundo, así como su relación con las Convenciones Internacionales.

En estas conferencias se generaron espacios de profundización acerca de los distintos principios rectores y lineamientos estratégicos necesarios que deberían tenerse en cuenta para regular el mercado de la marihuana en Uruguay produciendo importantes insumos sobre la multidimensionalidad y complejidad del tema, considerando el conocimiento científico como uno de los ejes centrales del diseño de estas Políticas Públicas inclusivas basadas en los Derechos Humanos, la Salud Pública y la Convivencia Ciudadana, hasta que finalmente se presentó en noviembre de 2012 el Anteproyecto de Ley sobre la regulación del mercado de cannabis para su discusión parlamentaria.

Asimismo, forman parte de este proceso las principales conclusiones de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, creada por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria de Colombia y Ernesto Zedillo de México e integrada por 17 personalidades independientes, la comisión evaluó el impacto de las políticas de “guerra a las drogas” y formuló recomendaciones para estrategias más eficientes, seguras y humanas. Las propuestas presentadas en esta Declaración configuran un profundo cambio de paradigma en la comprensión y enfrentamiento del problema de las drogas en América Latina.

Actualmente, la Comisión Global de Políticas de Drogas tiene el propósito de “llevar al nivel internacional una discusión científicamente fundada acerca de las maneras humanas y efectivas de reducir el daño causado por las drogas a las personas y a las sociedades”.

En su último informe, publicado en junio de 2011, realiza las siguientes recomendaciones:

- Romper el tabú. Buscar un debate abierto y promover políticas que reduzcan los daños relacionados con el uso de drogas y con las políticas de fiscalización de drogas. Incrementar la inversión en investigación y análisis del impacto de diferentes políticas y programas.
- Reemplazar la criminalización y el castigo de las personas que usan drogas por la oferta de servicios de salud y tratamiento para aquellos que los necesitan.
- Alentar que los gobiernos experimenten modelos de regulación legal de las drogas (con cannabis, por ejemplo) que están diseñados para socavar el poder del crimen organizado y salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos.
- Establecer mejores mediciones, indicadores y metas para medir el progreso.
- Cuestionar, más que reforzar, los conceptos erróneos comunes sobre los mercados de drogas, su uso y la dependencia que provocan.
- Los países que continúan invirtiendo mayormente en un enfoque de aplicación de la ley (a pesar de la evidencia) deberían enfocar sus acciones represivas en el crimen organizado y los traficantes de drogas violentos, para reducir los daños asociados con el mercado de drogas ilícitas.
- Promover penas alternativas para vendedores de pequeña escala y vendedores de drogas primarios.
- Invertir más recursos en prevención basada en evidencia, con un foco especial en la juventud.
- Ofrecer una gama de opciones amplia y de fácil acceso para el tratamiento y la asistencia de la dependencia a las drogas, incluyendo tratamientos de sustitución y de prescripción de heroína, con especial atención para aquellos con mayor riesgo, que incluya a quienes están en prisiones y otros contextos de encierro.
- El sistema de las Naciones Unidas debe proporcionar liderazgo en la reforma de la política global de drogas. Esto implica promover un enfoque efectivo basado en evidencia, apoyar a los países para que desarrollen políticas de drogas que se adapten a sus contextos y respondan a sus necesidades, y asegurar co-

herencia entre las diversas agencias, políticas y convenciones de la ONU.

- Actuar con urgencia, puesto que la guerra a las drogas ha fracasado se necesita con urgencia un cambio de políticas.

## **LOS CASOS**

A continuación se presentan las dos iniciativas para las drogas más consumidas en Uruguay:

Estrategia sobre Políticas públicas de Regulación en Alcohol. Está basada en cinco aspectos fundamentales:

- **Temporalidad:** la propuesta prevé tener un punto inicial y uno final que permita una evaluación de todas las medidas implementadas. En la mayoría de los casos, las medidas posibles de implementar no han sido probadas para la cultura específica y sólo se cuenta con parámetros y estimaciones internacionales que es necesario validar. Una vez evaluadas, se mantendrán las que resultaron exitosas, se ajustarán las que correspondan y se eliminarán aquellas que no obtengan resultados positivos. Se recomienda una estrategia que abarque el período 2012-2015.
- **Consenso:** se buscará la mayor cantidad de adhesiones a la misma, en particular: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo, INAU, Ministerio del Interior, intendencias departamentales y municipios, empresas públicas y privadas, sindicatos, consumidores, organizaciones de la sociedad civil y población en general.
- **Autosustentable:** la misma debe contar con financiación propia y acorde para las propuestas planteadas. Los recursos pueden obtenerse a través de cambios en la tributación, nuevos recursos como los permisos de venta u otros que sean asegurados por la Rendición de Cuentas.
- **Intensidad variable:** destinará en el primer año una gran cantidad de recursos para promocionar y comunicar la nueva filosofía respecto al consumo de alcohol. Se debe actuar en primera instancia sobre los discursos públicos, se torna relevante analizar los discursos emanados de los medios de comunicación masiva ya que su posición en la estructura social hace que sus dichos tengan un impacto y una influencia mayor que otros, tanto en la definición y delimitación del fenómeno como en el diseño e implementación de las estrategias a lle-

vase a cabo y en el compromiso que le cabe a la comunidad organizada.

Las campañas multimedios conjuntamente con las medidas sanitarias y de fiscalización deben ser fuertemente anunciadas. Debido al alto costo de este mecanismo y basándose en el posterior refuerzo que surja de la interacción social, la misma puede ir disminuyendo respecto al primer año (ejemplo: segundo año 50% del primero, tercer y cuarto año 25%).

- Evaluación: de acuerdo con el punto 1, se hace necesario incorporar para cada acción propuesta el objetivo y el método de medición. Este debe contar también con la financiación necesaria.

En cuanto a las acciones propuestas por la estrategia:

- Disminuir la accesibilidad y disponibilidad de bebidas alcohólicas.
- Actuar sobre la información y concienciación social, fundamentalmente sobre la percepción del riesgo y conciencia de enfermedad.
- Regulación de la publicidad.
- Reducir los daños asociados por consumo en determinadas situaciones, en especial la violencia y la siniestralidad de tránsito y laboral.
- Asegurar una asistencia sanitaria basada en criterios de evidencia científica.
- Regulación de la venta.
- Nueva estructura tributaria.
- Unificar la normativa respecto al alcohol, tanto en alcance como en jerarquía.

## EPIDEMIOLOGÍA

“Las políticas públicas que son efectivas en reducir el nivel promedio de consumo tienen la potencialidad de reducir los episodios de alto consumo y problemas de consumo de alcohol en la población joven. El consumo *per cápita* anual –en litros de bebida alcohólica pura– es 6,13 a nivel mundial; correspondiendo el 28,6% de este consumo a alcohol ilegal o producido en casa. La zona geográfica con mayor consumo de alcohol corresponde al hemisferio norte, especialmente Rusia, mientras que América tiene un consumo medio. Países con alta

influencia musulmana tienen menores niveles de consumo, lo que se da especialmente porque en muchos de ellos está prohibido el consumo de esta sustancia.

Uruguay presenta un consumo algo por encima del promedio mundial (6,38 litros de alcohol puro *per cápita* en mayores de 15 años). La manera en que la salud se define y se valora dentro de una sociedad tiene implicaciones importantes para la política sobre alcohol. Si se define de manera limitada como la ausencia de enfermedad, entonces el enfoque a menudo se deposita en el tratamiento para la dependencia del alcohol y el manejo clínico de discapacidades relacionadas con el alcohol [...].”

### a) Prevalencia

Según consigna la Quinta Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Hogares realizada en 2011 por el Observatorio Uruguayo de Drogas de la Secretaría Nacional de Drogas, el alcohol es la droga más consumida por los uruguayos. Nueve de cada diez personas entre 15 y 65 años lo ha probado alguna vez en la vida; casi un 74% ha consumido alcohol en los últimos 12 meses y algo más de la mitad de los uruguayos lo consumen habitualmente. Comparados en forma general con los datos de 2006 se presenta un aumento estadísticamente significativo de los tres indicadores.

Como principales características del perfil del consumo encontramos:

- Los hombres presentan porcentajes de consumo superiores a las mujeres para todos los rangos de edad. En ambos sexos el mayor porcentaje de consumidores se encuentra entre los 18 y 25 años, presentando luego un descenso, siendo este más pronunciado en las mujeres a medida que avanza la edad.
- No obstante ello, se observa que en las personas más jóvenes es donde se presenta la menor diferencia de consumo entre sexos. En población adolescente (13 a 17 años) existe una total equiparación de consumo.

**Tabla 1**  
Indicadores de consumo de alcohol

Consumo alguna vez en la vida	92,4
Consumo en los últimos 12 meses	74,0
Consumo en los últimos 30 días	55,3

Fuente: V Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en hogares (OUD 2011), total de la muestra.

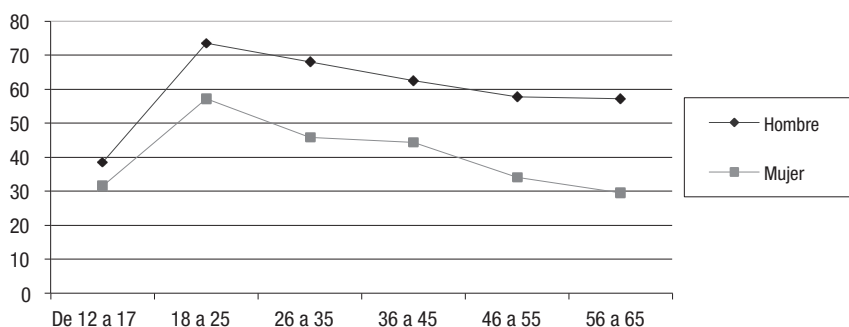


**Tabla 2**  
Evolución del consumo

Indicadores de consumo	1998	2001	2006	2011
Consumo alguna vez en la vida	78,5	80,5	78,6	92,4
Consumo en los últimos 12 meses	65,2	69,4	64,3	74,0
Consumo en los últimos 30 días	46,3	51,2	50,1	55,3

Fuente: V Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en hogares (OUD 2011), total de la muestra.

**Figura 1**  
Consumo alcohol (últimos 30 días) controlado por sexo y edad



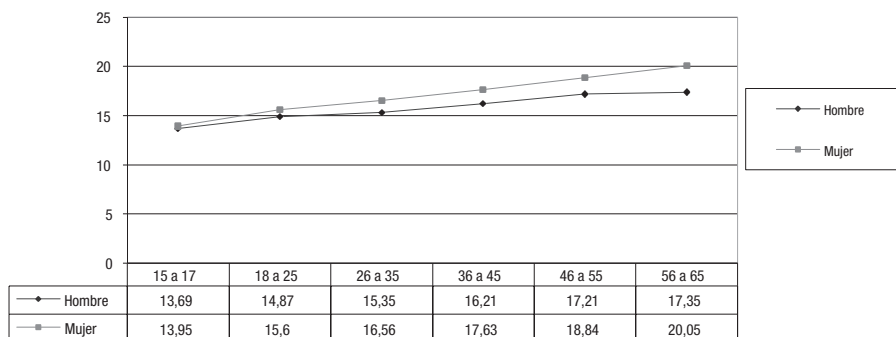
Fuente: V Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en hogares (OUD 2011), total de la muestra.

### b) Dinámica del consumo

La edad de inicio promedio de los uruguayos para el alcohol es 16,6 años siendo la edad más frecuente de inicio los 15 años. Sin embargo, según se observa en la Figura 2, las generaciones más jóvenes presentan una edad de inicio más temprana, lo que constituye una mayor probabilidad de uso problemático en el futuro como así también aumenta las probabilidades de consumo de otras sustancias.

(Ver Figura 2 en página siguiente)

**Figura 2**  
Edad de inicio según sexo y edad



Fuente: V Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en hogares (OUD 2011), total de la muestra. Base: Consumieron alcohol alguna vez en la vida.

### c) Uso nocivo del alcohol

#### *Intoxicación y dependencia*

Las situaciones vinculadas al consumo que potencialmente o de hecho afectan la salud del individuo ya sea en su esfera biológica, psicológica o social fueron medidas en el estudio de hogares 2011, siguiendo los criterios del AUDIT en lo concerniente al consumo nocivo y la dependencia de sustancias. Del mismo modo se incorporaron en este mismo estudio indicadores para medir los episodios de intoxicación por consumo, un aspecto que muchas veces no es tratado con la importancia que merece.

#### *Estimación del número de usuarios problemáticos*

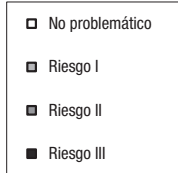
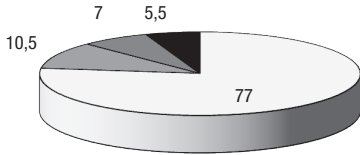
Para definir el uso nocivo de alcohol no sólo se consideran aquellos indicadores relacionados con dependencia o problemas interpersonales y sociales sino que también se tienen en cuenta los indicadores de episodios de intoxicación en ingestas habituales o puntuales, en el primer caso como buen predictor del desarrollo de una dependencia y en el segundo como indicador de riesgo puntual (fundamentalmente sanitario).

Al igual que lo que sucede con la población general, la droga con menor percepción del riesgo en los adolescentes es el alcohol. El 75% de los estudiantes piensa que el consumo ocasional de alcohol no tiene riesgos o que estos son leves.

Teniendo en cuenta los efectos reales del consumo de esta sustancia y los niveles de ingesta declarados, los valores presentados verifi-

can, una vez más, el tipo de percepción que la población joven tiene de estas sustancias: poco dañinas y de bajo riesgo.

**Figura 3**  
Perfil de consumidores de alcohol (%)



Los resultados indican que casi uno de cada cuatro consumidores de alcohol en el último año presenta uso nocivo de alcohol, con diferentes riesgos y modalidades y por lo tanto que requieren intervenciones específicas. En términos absolutos esto representa a 260.000 personas.

Fuente: Consumidores últimos 12 meses. V Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en hogares (OUD 2011).

### Percepción del riesgo

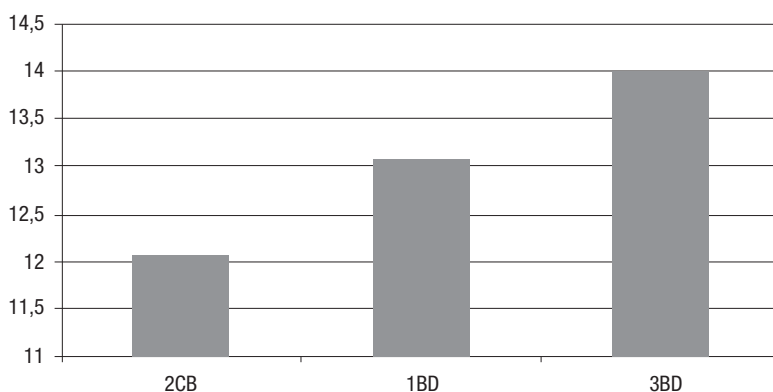
“La percepción de riesgo es una medida subjetiva de percepción del daño asociado al consumo de determinada droga. Es una actitud o predisposición que participa de alguna manera en lo conductual. Es una construcción subjetiva, una interpretación del individuo concreto pero que se nutre también de las representaciones sociales de su entorno.

En el caso de las drogas, el alcohol es el que presenta la menor percepción de riesgo en su consumo tanto ocasional como frecuente de todas las drogas. Uno de cada cuatro consumidores frecuentes considera que hay riesgo nulo o casi nulo de que éste tenga algún peligro. Asociada la percepción del riesgo al consumo, diversos estudios consignan que el consumo de alcohol disminuye la percepción de riesgo de otras drogas como marihuana, cocaína, etc.

El alcohol es la droga que presenta la edad de inicio más baja. En el total de estudiantes, la edad promedio de inicio del consumo de alcohol es de 12,8 años. El 14% de los jóvenes experimentó con esta sustancia antes de ingresar al ciclo secundario, es decir antes de cumplir 12 años; en tanto que al llegar a los 13 años casi el 44% lo hizo.”

Los hombres presentan una mayor precocidad en el consumo de alcohol, diferencia que tiende a disminuir entre los hombres y mujeres de 2 CB. En tanto que la región del país donde residen no incide en la edad en que prueban por primera vez alcohol (ver Figura 4 en página siguiente).

**Figura 4**  
Edad promedio de experimentación con alcohol según curso



Fuente: consumidores experimentales.

**Tabla 5**  
Edad promedio de experimentación con alcohol según área geográfica, sexo, curso y ámbito educativo.

	Edad de inicio
Total de estudiantes	12,83
Montevideo	12,79
Interior	12,88
2 CB	12,07
1 BD	13,07
3 BD	14,02
Hombre	12,47
Mujer	13,16
Establecimiento público	12,82
Establecimiento privado	12,90

Fuente: Consumidores experimentales.

### *Frecuencia de consumo*

La frecuencia del consumo de alcohol es utilizada como indicador del riesgo de dependencia de los jóvenes, en tanto que la intensidad de consumo en cada oportunidad es un indicador de abuso por ingesta y se vincula a otros riesgos asociados, a saber accidentes, lesiones, cuadros agudos de intoxicación, etc.

En lo que respecta a la frecuencia, se encuentra que el 37% de los consumidores actuales declara que toma bebidas alcohólicas varios días a la semana, siendo el 6% de éstos los que lo hacen todos los días, con lo que este uso regular puede estar indicando situaciones de uso problemático del alcohol. El restante 63% consume alcohol los fines de semana únicamente, con lo que se estaría frente a un consumo, si bien actual, más ocasional y asociado al tiempo de ocio y ocasiones festivas y sociales.

La frecuencia de consumo de alcohol de los estudiantes no presenta diferencias por lugar de residencia, manteniéndose en Montevideo e interior del país las mismas proporciones entre aquellos que consumen solo los fines de semana y los que lo hacen todos o varios días a la semana.

Contrariamente, sí se presentan diferencias significativas entre hombres y mujeres, siendo mucho mayor el consumo diario o varios días semanales en los primeros, en tanto que en las mujeres predomina el uso de alcohol sólo los fines de semana.

En las generaciones más jóvenes se evidencia un consumo más frecuente de alcohol; beben diariamente el 9% de los consumidores actuales de 2 CB y el 6% de los de 1 BD, en tanto no alcanza a ser el 2% de los que cursan 3 BD quienes se encuentran en esta situación.

La intensidad del consumo de alcohol se aborda también desde los episodios de intoxicación por ingesta declarados por los estudiantes. El 66% de los consumidores actuales tuvieron uno o más episodios de intoxicación en los últimos 15 días. Esto significa que, en las dos semanas previas al relevamiento de datos, 1 de cada 3 estudiantes superó, una o más veces, los niveles de intoxicación alcohólica.

Las diferencias por curso y área de residencia no son muy pronunciadas; en tanto que la distribución por sexo arroja una diferencia de 10 puntos porcentuales, siendo más hombres, relativamente, los que presentan episodios de intoxicación por alcohol.

**Tabla 8**  
Episodios de intoxicación de alcohol por ingesta

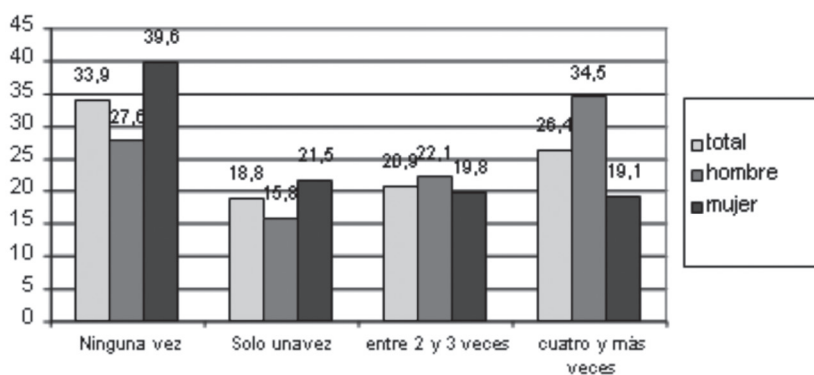
	%
Hombre	71,8
Mujer	61,3
Montevideo	65,7
Interior	66,7
2 CB	64,6
1 BD	68,4
3 BD	65,7

Fuente: consumidores actuales.

Respecto a la cantidad de intoxicaciones protagonizadas por cada estudiante que consume actualmente alcohol, se encuentra que en los últimos 15 días el 26% tuvo cuatro o más, en tanto el 21% registró dos o tres y el 19% sólo una.

La distribución por sexo muestra, como era esperado, que los hombres registran mayor cantidad de episodios de intoxicación, el 34% presenta cuatro o más en el período de referencia, en tanto en la misma situación se encuentran el 19% de las mujeres.

**Figura 9**  
Cantidad de intoxicaciones en los últimos 15 días según sexo (%)



Fuente: consumidores actuales.

Sobre la intensidad de consumo de alcohol también se incluye un indicador subjetivo que refiere a la cantidad de días que los estudiantes consideran que tomaron más de la cuenta y, por esto, estuvieron “borrachos”. Del total de consumidores actuales, el 61% (65% de las mujeres y 57% de los hombres) considera que estuvo en esta situación por lo menos una vez en los últimos 30 días.

Puede observarse que el abuso medido objetivamente no tiene su correlato en las percepciones de los estudiantes sobre los estados de embriaguez, ya que sólo la mitad de los que ingirieron alcohol en niveles superiores al de intoxicación consideran que estuvieron “borrachos”.

De la última Encuesta Nacional de Hogares se estima que de los usuarios problemáticos de alcohol que demandaron tratamiento sólo el 10% ha buscado ayuda profesional en centros especializados. En la mayoría de los casos se consigna a Alcohólicos Anónimos como el lugar de consulta.

En relación a los centros de tratamiento especializados en adicciones, el Primer Censo Nacional y Segundo en Montevideo de Centros de Tratamiento y Usuarios de Drogas llevado a cabo por el OUD en 2010, consigna que “la demanda de tratamiento de alcohol representa apenas el 9,3% de la totalidad de los casos. La atención en estos casos es mayoritariamente en centros privados”.

Estaría planteándose una estrategia de regulación como acción sistemática, interconectada y sinérgica para reducir los riesgos y gestionar los daños relacionados con el consumo nocivo de alcohol a nivel de la población general, de la comunidad y de los individuos. El proyecto de ley incluye la condición de disponer de una licencia especial para vender alcohol y cumplir con determinados criterios y circunstancias. Asimismo contempla nuevas modalidades de fiscalización e incrementa el control actual, porque a pesar de que ya existe legislación, no está coordinada a nivel departamental y nacional.

Una intención relevante de la estrategia es lograr alcanzar un balance entre los derechos y las responsabilidades de los individuos, de la sociedad como un todo y los intereses y beneficios para sectores específicos tales como la industria, comercialización y mercados internacionales (esto significa considerar en todo momento la importante actividad económica del sector, no perjudicando la productividad ni la mano de obra empleada) y aquellos orientados a la salud y tributación, todo esto en el cuadro global de la responsabilidad social compartida.

### *Estrategia de regulación del mercado de cannabis*

En nuestro país la marihuana es desde hace muchos años la sustancia ilegal más consumida, teniendo la misma un importante nivel de legitimidad en la sociedad uruguaya. Esta sustancia, cuya capacidad para generar dependencia física y psicológica es de leve a moderada, se diferencia claramente en sus riesgos de otro conjunto de sustancias cuyo potencial toxicológico y adictivo es mucho mayor. Entre ellas encontramos la pasta base de cocaína, el alcohol, el tabaco y los psicofármacos.

Si bien la gran mayoría de los usuarios de marihuana en Uruguay tienen un vínculo ocasional con la sustancia que no reviste mayores problemas para su salud física, es importante destacar que los usuarios de marihuana se exponen frecuentemente a riesgos psicológicos, sociales y legales producto de la necesidad de tener que acceder ilegalmente a esta droga.

El Poder Ejecutivo envió al Parlamento un Proyecto de Ley de Control y regulación por parte del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados.

Los objetivos centrales de la iniciativa son: mejorar la convivencia y la salud comunitaria, protegiendo a aquellos grupos más vulnerables de la sociedad, maximizar la efectividad del gasto del estado en el abordaje de todas las cuestiones relativas a la cadena de aspectos relacionados con el uso de drogas, en particular la salud de los ciudadanos y de los usuarios de drogas.

La reglamentación establecerá los estándares de seguridad y las condiciones de uso de licencias de cultivos para dichos fines. A su vez, la iniciativa apelará a la centralidad de campañas educativas y procesos continuos de evaluación y escrutinio social sobre las políticas de regulación, para corregir errores de diseño y retomar lecciones aprendidas.

### **ANTECEDENTES SOBRE REGULACIÓN DE MERCADOS Y USO DE DROGAS**

En los años setenta, Holanda inició una experiencia pionera de política sobre drogas, basada en un enfoque pragmático de separación de los mercados de drogas, llamadas en aquellos años “duras” (heroína, LSD, cocaína, etc.) de los de drogas “blandas” (marihuana y hashish).

Las características fundamentales del sistema holandés fueron establecidas por la Comisión Baan y se basan en un enfoque pragmático de flexibilización penal en política sobre drogas, fundado en la necesidad de reducir los riesgos y los daños potenciales en los que incurrieran aquellas personas que usaban marihuana y, que por tener que abastecerse en el mercado ilegal, frecuentemente asumían prácticas de mayor riesgo médico, psicosocial y legal, exponiéndose al consumo de otras drogas. A través de este enfoque realista y pragmático, el gobierno holandés estableció prioridades claras de política de drogas, basadas en los riesgos diferenciales que tienen las distintas sustancias para las personas y la comunidad toda. El cuidado de la vida y la convivencia ciudadana, la promoción de la salud individual y pública y el respeto de los derechos humanos son los ejes centrales de la estrategia que Holanda viene desarrollando desde hace ya más de treinta años.

Por otra parte, se sitúa el llamado “modelo portugués”, basado en una iniciativa que condujo a la descriminalización del consumo de drogas ilícitas en 2001. De hecho, en muchas de las fuentes podemos leer que Portugal fue el primer país europeo en descriminalizar el consumo de drogas formalmente o “de derecho”, mientras que España por ejemplo dio ese paso de facto por primera vez en 1974, no a través de una ley específica sino de una sentencia del Tribunal Supremo.

Este proceso descriminalizador que se llevó a cabo en Portugal ha servido como un ejemplo claro de que una mayor tolerancia a las personas consumidoras de drogas no conduce a un mayor consumo,



ya que todos los indicadores parecen demostrar que el uso de drogas ilícitas descendió luego de aquella decisión, y que también se redujeron los problemas asociados a ese uso.

Sin embargo, la sola descriminalización o flexibilización de la aplicación legal tiene sus lagunas y contradicciones, como el hecho de que el cultivo ilícito de plantas psicoactivas (de las cuales la más común es el cannabis) se considere siempre un delito, incluso cuando sea destinado al consumo personal. Esta contradicción, que permite la posesión de pequeñas cantidades y el consumo pero no el autoabastecimiento, provoca una dependencia obligatoria de las personas usuarias respecto del mercado ilegal, con los riesgos de involucrarse en situaciones no deseadas. Como respuesta a estas “lagunas” algunos grupos políticos en Portugal estudian las alternativas de los Clubes Sociales o de la Regulación Integral de todo el proceso desde la producción hasta la distribución, para ser presentada a discusión parlamentaria.

En esta misma línea, los clubes sociales de cannabis se han desarrollado en los últimos años en varias regiones y gobiernos de España. Ellos toman en cuenta diferentes modelos de regulación, tanto de la producción como de la distribución y consumo de marihuana. En estas asociaciones civiles, además de producir y distribuir marihuana controladamente, se desarrollan actividades de asesoramiento médico y legal a sus miembros, además de encuentros informativos y educativos tendientes a mejorar la gestión de los riesgos del uso de la marihuana.

También cabe señalar que diversas provincias de Australia (Capital, Australia del Sur y Territorio del Norte) han descriminalizado la posesión de cannabis para uso personal, así como el autocultivo, instrumentando sistemas con sanciones civiles en lugar de infracciones penales.

En otro orden, desde 1998 a la fecha, diecisiete Estados de los EE.UU. vienen desarrollando diversos sistemas de regulación de la producción, venta y consumo de marihuana medicinal bajo prescripción médica. Sobre esta base de masa crítica, se suma a partir de noviembre de 2012 la aprobación por voto ciudadano en los estados de Colorado y Washington (EE.UU.) de la despenalización del uso recreativo del cannabis.

En Uruguay, el consumo y la tenencia para el consumo personal en cantidad razonable nunca han sido penados. Sobre esta base legal y ciertos cambios en la mirada política sobre el tema, se incorporan desde el año 2001 abordajes en reducción de daños como parte de las estrategias de reducción de la demanda. En los años 2002 y 2003, en plena crisis económica, el consumo de PBC (pasta base de cocaína)

na) adquiere relevancia por su “problematicidad” y amplia cobertura mediática. El entonces presidente Dr. Jorge Batlle, desde una filosofía liberal hace pública su posición a favor de liberalizar el uso de ciertas drogas en el marco de las decisiones y comportamientos del individuo en sus actos privados, pero si bien no se registraron avances legislativos en la materia, desde el poder público se introducen las estrategias de reducción de riesgos y daños por primera vez.

El siguiente avance lo constituyen los procesos de revisión de las políticas de drogas iniciados en 2005 en el primer gobierno de izquierdas durante la gestión del Dr. Tabaré Vázquez, con una visión desde la perspectiva de la salud y los derechos de las personas con una orientación integral, en abordajes basados en evidencias y mayor equilibrio entre control de oferta y reducción de la demanda, con estrategias que incorporan a las drogas legales, confluyendo estos procesos en las Bases Programáticas 2011-15 que entre otros aspectos plantean:

- “La Junta Nacional de Drogas basa su Estrategia Nacional desde la perspectiva que la temática de las drogas es un problema social complejo, multidimensional y multicausal, fuertemente anclado en los factores políticos y culturales de la sociedad y la comunidad. Exige una presencia activa del Estado en sus obligaciones fundamentales y una participación activa y protagónica de la sociedad, desplegando un fuerte compromiso en todas las áreas de la administración e incorporando el conjunto de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.
- La Junta Nacional de Drogas asume su responsabilidad en la construcción de las políticas públicas de drogas y de garantizar derechos y garantías inherentes a los derechos humanos individuales y colectivos.

La Estrategia Nacional se define desde una visión de la complejidad del fenómeno drogas en la continuidad y complementación de acciones desde diversas áreas de intervención, bajo el concepto de responsabilidad compartida y cogestión de los riesgos entre el Estado y el conjunto de la sociedad. Tiene entre sus objetivos la construcción de políticas públicas que promuevan y aseguren desde los controles inherentes a las obligaciones del Estado a aquellos que surgen de la comunidad organizada o se realicen con la participación activa de la sociedad.

Asume la política en drogas como un continuo, desde un enfoque plástico y singular, que va desde la promoción de hábitos y valores saludables, prevención, reducción de daños, tratamiento y rehabilita-

ción, reinserción social, control de la oferta de drogas y prevención y control del lavado de activos.

- La complejidad social del fenómeno de consumo y tráfico ilícito de drogas requiere su incorporación a las políticas de desarrollo social. El enfoque de inclusión e integración social forma parte de una estrategia integral que tienen la pretensión de acompañar el objetivo de generar un desarrollo humano sustentable, justo y equitativo. Reducir las vulnerabilidades y los daños del sufrimiento social con políticas a nivel local que incluyan el amparo y la promoción de recursos sociales de reinserción laboral, educativa, recreativa y cultural.
- La estrategia nacional privilegia como piedras angulares las acciones en el ámbito local a través de la línea de descentralización y municipalización de la política de drogas, con un compromiso compartido con los gobiernos y los actores municipales y actores comunitarios; la prevención en el ámbito laboral con una acción permanente y concertada de empresarios y trabajadores tanto a nivel público como privado; un enfoque sociosanitario desde la Atención Primaria en Salud, y la sistematización e institucionalización en el ámbito de todo el sistema educativo incorporando la información y prevención del tema drogas desde una perspectiva de formación en promoción de habilidades para la vida.
- La estrategia promoverá un abordaje sociosanitario desde una óptica de salud pública en su más amplia acepción. Incluye el derecho a la salud, la educación en salud, la prevención, detección precoz, asistencia y tratamiento en el campo de la enfermedad y de la reducción de daños a través de diversos dispositivos. La inclusión e integración social forman parte de una estrategia integral de abordaje del tema drogas orientada a contribuir a un desarrollo humano sustentable, justo y equitativo, reduciendo los daños del sufrimiento social con políticas a nivel local que incluyan el amparo y la promoción de recursos sociales de reinserción laboral, educativa, recreativa y cultural. Impulsar desde el Estado y con todo el tejido social redes de promoción y prevención, de proximidad y de atención en salud, tratamiento y reinserción social que coordinen todas las acciones inherentes al consumo problemático de drogas legales e ilegales desde una visión participativa e inclusiva.
- El enfoque preventivo-educativo debe estar incorporado a los sistemas formales y no formales de educación, privilegiando

que los docentes, padres y madres, educandos y agentes comunitarios incorporen un pensamiento crítico y creativo, racional y emocional enfocado a desarrollar habilidades y valores para la vida.

- La Universidad de la República juega un rol fundamental en el abordaje del problema de las drogas incorporando la temática a su currícula en las diversas disciplinas y especialización de grado e investigación tanto a nivel de las distintas disciplinas en el campo de la salud, las ciencias sociales, etc., en cuyo marco cobran importancia las políticas de extensión universitaria por el aporte hacia la comunidad y las acciones coordinadas que pueden coincidir en la co-gestión local de las políticas sociales en drogas.
- La Estrategia Nacional no comparte los enfoques prohibicionistas y la concepciones de “guerra a las drogas” extendidas a nivel internacional que han tenido como consecuencia causar más daño, generar más violencia y corrupción y no han tenido éxito en cuanto a las metas que persiguen. El uso de la fuerza del Estado debe mantener una actitud vigilante respecto a la intervención del sistema penal en temas que son sociales, culturales y de salud. Debe primar un criterio de proporcionalidad de las penas con la entidad de la ofensa en drogas. Se debe impulsar un enfoque que busque la integración de las convenciones y la legislación de drogas, con los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Desde esta óptica, entre otras, deben ser debatidos el marco legal actual y las convenciones que rigen el tema.
- El enfoque de derechos y garantías individuales debe conjugarse con un fuerte clivaje en los lazos sociales solidarios y compromiso con los sectores que viven en la exclusión social y cultural. El enfoque de salud pública, de convivencia y seguridad ciudadana es un desafío de integración social y de reconocimiento del derecho de terceros. La promoción y desarrollo social de los sectores más vulnerables supone fortalecer la capacidad de crear autonomía, libertad y capacidad para construir ciudadanía con un enfoque de solidaridad y de cuidados autogestionados entre todos y todas.
- Para enfrentar el control del tráfico ilícito y el lavado de activos son requisitos esenciales la transparencia y eficiencia de las agencias de control, las que deberán estar apoyadas por un mando político claro y preciso. El combate al lavado de din-

ero y la decisión de actuar a todos los niveles de la sociedad y de todos los sectores e individuos involucrados, sea quien sea, constituye uno de los pilares éticos y políticos centrales de la acción. La lucha contra el delito organizado es una tarea de un conjunto de actores y agencias que colaboran con dicho objetivo, cooperando con el Plan Permanente Integrado de lucha contra el Narcotráfico y el lavado de dinero.

- Uruguay adhiere al principio de responsabilidad común y compartida desplegado con un sentido de equidad, compartiendo equitativamente, en el marco de una cooperación internacional los compromisos y desafíos, contemplando la diversidad y la complejidad de un fenómeno transnacional y respetando la soberanía nacional y cultural de todos los pueblos.

El modelo que divide arbitrariamente a los países en productores, de tránsito y consumidores es obsoleto y solo ha sido funcional a un esquema discriminatorio y tan dañino como ineficiente. Reconocer las diferentes situaciones en el marco de evaluaciones multilaterales significa compartir el desafío multidimensional. La fiscalización, evaluación e investigación de las diferentes expresiones del fenómeno significa compartir cargas y repartir costos.

- Impulsar el reconocimiento de fenómenos regionales de uso problemático de drogas y de circuitos diferenciados de tráfico local de gran impacto social (como las cocaínas fumables), significa a la vez evaluar los efectos colaterales de políticas de fiscalización generalizadas que tienen el centro de atención en otros lugares.
- Las políticas de erradicación de cultivos y de desarrollo alternativo en nuestra región deben asumir el carácter integral en el desarrollo económico y social de nuestros países, no aceptando las cargas desiguales respecto a las responsabilidades y los costos humanos en el tema.
- Enfrentar con decisión y firmeza las acciones concertadas con apego al derecho internacional y a las garantías inherentes al respeto de los derechos humanos individuales y colectivos, incluido un enfoque de género, de las minorías étnicas y de conservación del medio ambiente y la biodiversidad.
- Uruguay ha defendido la necesidad de impulsar a nivel de los organismos regionales, hemisféricos y mundiales un amplio debate político sobre el paradigma hegemónico en materia

de políticas de drogas. Este debate debe poner en cuestión las modalidades de control y fiscalización, y los principios que sustentan dichos modelos, consustanciados en los instrumentos jurídicos internacionales, la Convención Única de Estupefacientes de 1961 y la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Drogas de 1988.

- El debate contemporáneo avanza hacia un cuestionamiento de los principios que han sustentado las estrategias de fiscalización de drogas en el mundo, el hemisferio y la región. El modelo de tipo prohibicionista, que ha sustentado el peso político, cultural y presupuestario totalmente desbalanceado hacia la reducción de la oferta, está siendo cuestionado por su ineficacia e ineficiencia. Este enfoque ha generado más daños no solo por los efectos colaterales sino por la ausencia total de debida adecuación a los instrumentos de derechos humanos consagrados por la comunidad internacional.

Deben ponerse en tela de juicio, en debate democrático amplio y profundo, sin anatemas y prejuicios, las modalidades de control y fiscalización y los principios que sustentan dichos modelos. Dicho debate se impone como una forma democrática para que los países en vías de desarrollo puedan generar los contrapesos necesarios para un fenómeno que incide peligrosamente desde el punto de vista geopolítico. Las modalidades de la delincuencia organizada, los esquemas y flujos de lavado de activos, como las posiciones estratégicas que despliegan los países con capacidad militar a través del enfoque bélico dominante, generan nuevas situaciones de subordinación, además de incrementar las amenazas para nuestras poblaciones vulnerables” (Estrategia Nacional de Drogas, 2011-2015).

### **LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

Es difícil sustraerse a la evidencia de que las políticas desarrolladas a lo largo de los últimos cincuenta años han demostrado no solo ser ineficaces para “frenar” los consumos tanto como para reducir los riesgos asociados a los consumos de las distintas sustancias psicoactivas. Además de haber agravado los daños (en el campo sanitario, psicosocial, legal y económico), han contribuido a generar negocios multimillonarios y niveles de violencia sistémica cada vez mayores en función de múltiples intereses en juego.

En su libro *Geopolítica de las drogas*, Alain Labrousse ilustra acerca de las dimensiones presentes (y no siempre visibles) a la hora de emprender una revisión crítica de estos temas. Uruguay no ha estado ajeno a las consecuencias de la aplicación de políticas internacionales

y nacionales que, lejos de disuadir el consumo y mejorar el acceso al sistema sanitario, han generado un aumento creciente del tráfico y la violencia, además de un aumento de los mercados de consumo, acompañados de una creciente precocidad en la edad de inicio del consumo de varias sustancias. El proceso de legitimación económica, política y social de actividades vinculadas al narcotráfico se retroalimenta con el hecho de dar trabajo, estatus y pertenencia a poblaciones por lo general “desatendidas en sus necesidades básicas” tal como lo plantea una experta italiana, la Doctora Adriana Rossi, en el sentido de que son poblaciones excluidas en las que el Estado no está presente.

Basados en la experiencia internacional sobre distintos tipos de regulación señalamos algunos factores que se deberían cuidar en un modelo de implementación con control estatal, por ejemplo si va a ser posible asegurar control de calidad y de precio que hagan efectiva la medida, si se asegura acceso solamente a mayores de edad, alertando sobre los riesgos y posibles daños de su consumo, sin publicidad ni marcas, regulando su uso en espacios compartidos tal como se ha realizado de manera muy efectiva con el consumo de tabaco desde 2005 en Uruguay.

Este es uno de los riesgos: si baja demasiado el precio para evitar que exista un mercado paralelo, puede incrementarse el consumo. Como antecedente positivo señalar que las experiencias que han flexibilizado controles sobre el cannabis, incluida la experiencia de los *coffee shops* en Holanda, los clubes en España o el sistema de marihuana medicinal en EE.UU., vienen presentando evaluaciones positivas en términos de escaso aumento del consumo en particular en adolescentes. Las estrategias que buscan regular y separar mercados de drogas (evitando el llamado “efecto góndola”) requieren tomar en cuenta los diferentes factores en juego, ya que estamos frente a una cultura de consumo plenamente legitimado y donde se tendrá que intervenir en hábitos y prácticas que involucran a la totalidad de la población, y no solamente para el uso del cannabis. Modificación de los contextos, responsabilidad-gestión compartida y reducción de riesgos y daños son factores clave en estos desarrollos.

Tampoco podría ser una política aislada, debe estar basada en la evidencia, debe presentar coherencia y afinidad con el resto de las políticas en salud, desarrollo social, seguridad, pero quizás su mayor desafío sea el de poder articular las necesidades del cuerpo social con el cambio cultural e intersubjetivo.

En el caso de Uruguay, existe desde hace más de diez años un proceso acumulativo de alternativas al prohibicionismo (experiencias concretas y discurso público sobre el tema de reducir riesgos y daños), y por otro lado una masa crítica favorable en la población

sobre ensayar nuevos caminos en el control del fenómeno de las drogas (comparativamente más a favor de legalizar la marihuana en estudios de opinión que en el resto de los países sudamericanos desde el año 2009).

También existen grandes sectores de población que reclaman “mano dura con los menores infractores” pobres y asociados al consumo o venta de drogas... sin embargo en este punto la respuesta es que “las políticas públicas a desarrollar abordarán el fenómeno de las drogas en forma integral, en base a evidencia científica, con una presencia activa del Estado y amplia participación de la sociedad civil, las comunidades locales e instituciones privadas”.

“Estas políticas se desarrollarán desde la perspectiva de los derechos humanos reivindicados por el conjunto de la sociedad uruguaya. Este desarrollo se dará desde un enfoque integral que requiere dar cuenta de la reducción de la oferta y el control de la distribución de sustancias legales e ilegales, de la reducción de la demanda de sustancias sobre la base de estrategias preventivo-educativas, de tratamiento e inserción social de las personas con usos problemáticos, del lavado de activos que implica la implementación de políticas preventivas, legislativas y represivas del conjunto de fenómenos de infracción y transgresión de las normas relacionadas con la financiación, producción y tráfico de sustancias ilegales y aspectos asociados.” (Estrategia Nacional 2011-2015 de la Secretaría Nacional de Drogas).

Los objetivos centrales de la regulación del mercado de cannabis con control estatal en conceptos del Secretario General de la JND Soc. Julio Calzada, son:

“La separación del mercado de la marihuana del mercado de las otras drogas, de forma que se reduzca significativamente el número de nuevos ingresos de personas al mercado de drogas toxicológicamente más riesgosas, como la pasta base o la cocaína.

La normalización e inclusión social plena del uso de marihuana, de forma que los usuarios no sean estigmatizados ni tratados a partir de la aplicación de la ley penal, sino que se pueda trabajar con ellos, y con toda la sociedad, a partir de programas y campañas educativas que apunten a darles información veraz y creíble sobre el tema, para que puedan tomar decisiones informadas y responsables, y sepan además calcular y gestionar de una forma más eficiente los riesgos del uso de esta sustancia.

La profundización (mediante los gravámenes que conllevará la comercialización legal de cannabis, entre otros aspectos) del desarrollo y diversificación del sistema nacional de atención a las personas con problemas de drogas, para dar respuestas eficientes y acordes a las distintas situaciones de consumos problemáticos que presenten los usuarios.



Desarrollar un combate frontal al narcotráfico arrebatándole un negocio que según estimaciones primarias se encuentra entre los 30 y 40 millones de dólares anuales y que implica una potencial fuente de corrupción y violencia para el conjunto de la sociedad...”.

Estas políticas entienden que el Modelo de Reducción de Riesgos y Daños ha demostrado su potencial a la hora de las intervenciones en diversas situaciones y ha demostrado ser un modelo pertinente en las intervenciones comunitarias, particularmente en poblaciones en situación de extrema vulnerabilidad social.

Para ampliar detalles y consulta de documentos complementarios a los ejemplos tratados, se sugiere ingresar a [www.infodrogas.gub.uy](http://www.infodrogas.gub.uy).

### **DE LA ESPECIALIZACIÓN A LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DEL SABER EN LA PREVENCIÓN**

El fenómeno complejo de las drogas requiere la integración de saberes que provienen de distintas disciplinas, el conocimiento acerca de la pertinencia de las estrategias de reducción de daños no es el patrimonio de una disciplina en particular, sino que se va definiendo en torno a la construcción de un saber colectivo, incluyendo el punto de vista de los usuarios de drogas quienes tienen un conocimiento específico sobre las prácticas de uso de drogas y sus sentidos, sobre los códigos que comparten y sobre las prácticas de las instituciones locales hacia ellos.

Coincidimos en validar modelos que funcionan con “la adopción de un estilo de trabajo con un alto consumo afectivo, intelectual y organizativo, donde los recursos están permanentemente disponibles, existe flexibilidad y la organización, en términos de acceso a las necesidades o de respuestas no estereotipadas, está orientada a las necesidades de los pacientes y no a las del servicio” (Saraceno, 2003: 71).

Sin embargo, algunas problemáticas podrían ser difícilmente abordables solamente a partir de la conformación de redes barriales de asistencia, ya que las mismas “suelen estar inmersas en los mismos procesos de vulnerabilidad social que afectan a las personas que atienden”, limitando sus posibilidades de asistencia (como falta de recursos materiales y técnicos, dificultades para adecuarse a las necesidades de la población) (Bialakowsky, 1997).

En este sentido, se plantea el desafío de lograr un alto nivel de articulación de las redes, los servicios públicos y de la capacidad para ampliar posibilidades de incidir en los procesos de inclusión social de los usuarios de drogas, como aspectos clave de una política integral.

Señalamos que en Uruguay existen experiencias en el fortalecimiento de redes sociales, de tratamientos con base comunitaria de

los usos problemáticos de drogas, funcionando en el país desde hace varios años y actualmente en procesos de generalización como modalidad de trabajo en todo el territorio. El desafío aquí es poder generar capacidad local y no repetir una simple prescripción de la metodología por parte de los operadores.

### **LOS CRITERIOS DE ÉXITO, ASPECTOS NORMATIVOS, CULTURALES Y DE MARCO SOCIAL**

Si un objetivo central de la política pública es el cuidado de la población de mayor riesgo como es la conformada por los adolescentes y en particular de sectores vulnerables, de reducir el consumo de riesgo y sus consecuencias sociales, económicas y sanitarias, desarrollando dispositivos de cercanía y de baja exigencia (en lugar de la alta exigencia para usuarios de drogas del dispositivo sanitario tradicional), si estas son las metas es de gran importancia atender a los factores socio-culturales y en particular al sistema de representaciones sociales o redes de sentido compartido.

Citamos aquí lo que el Dr. Alberto Calabrese desarrolló como “modelo ético-social”. Un modelo ético-social encara la prevención con una dinámica de base local y participativa, compartiendo con los actores sociales la responsabilidad en la creación de nuevos valores y proyectos. En este modelo los valores no son incuestionables, sino factibles de transformación desde la construcción de un proyecto de vida basado en la reflexión compartida. Desde esta óptica, los valores permitirían nuevas construcciones de sentido como una “adaptación no pasiva” a la realidad.

Si la salud se define más ampliamente, entonces la política sobre una sustancia lícita como el alcohol se puede dirigir a las intervenciones proactivas que pueden ayudar a que muchas más personas obtengan niveles óptimos de salud (T. Babor *et al.*, 2010).

La evidencia sugiere que “sólo tendrá éxito una acción que abarque las diferentes dimensiones de la problemática, incluyendo la cultura, los hábitos y prácticas de la totalidad de la población; sólo así será posible que tengan éxito las acciones específicas dirigidas a los grupos vulnerables”. Esto se desprende del análisis científico desarrollado por la Organización Mundial de la Salud y es recomendación de la misma para el desarrollo de las estrategias nacionales.

Por ejemplo, consultados los jóvenes uruguayos sobre qué habría que hacer en caso de una intoxicación aguda de un compañero, apenas el 6% de los estudiantes identificó sin errores la totalidad de las prácticas presentadas. Se suma a esto el pleno desconocimiento de las acciones a realizar cuando un compañero se intoxica, algo que sucede con alta frecuencia en esta población (Datos del Observatorio

Uruguayo de Drogas, 5º Encuesta a Estudiantes de Enseñanza Media, Montevideo, 2011).

Entre las diferentes acciones a desarrollar en una estrategia de regulación se encuentran: control de la oferta (venta a menores, locales habilitados), información sobre riesgos y daños, información y educación sobre la temática, aspectos legales relacionados con la accidentalidad y criminalidad vinculada al alcohol, detección temprana y tratamiento de los consumidores problemáticos, los medios de comunicación y la publicidad, y la evaluación permanente.

Pero uno de los problemas más serios a enfrentar es la escasa percepción de los riesgos, que podríamos tomarlo como evidencia de la existencia y reproducción de una representación social que valora diferencialmente a las drogas según el criterio de legalidad de las mismas e ignorando los reales efectos y problemas que su consumo puede generar.

Según el Documento Base para el diseño de Políticas Públicas en la temática del alcohol en Uruguay: “La Junta Nacional de Drogas fijó entre sus prioridades para 2011-2015 diseñar y poner en marcha una política de alcohol que tenga como principal propósito prevenir, reducir los daños y tratar las consecuencias sociales y sanitarias negativas relacionadas con el consumo problemático de alcohol, una estrategia que se refiere a una acción sistemática, interconectada y sinérgica para gestionar los riesgos y daños a nivel de la población general, de la comunidad y de los individuos”.

## **LOS POSIBLES IMPACTOS EN LA SEGURIDAD Y SITUACIÓN CARCELARIA**

Es importante tener en cuenta que en el Uruguay el consumo y la tenencia para el consumo personal (en cantidad razonable) no están penados porque en la legislación uruguaya se consideran parte de los actos privados de las personas (tradición jurídico-liberal), esta situación ha permitido incorporar la estrategia de reducción de daños como parte de las políticas públicas de reducción de la demanda desde hace por lo menos diez años.

Sin embargo, existen algunos datos referidos a la situación carcelaria y la cantidad de personas privadas de libertad con respecto a la población general que son significativos... y que es necesario considerar a la hora de medir resultados de nuevas políticas de regulación y de descriminalización del uso de drogas.

Tal como se observa en el informe de ILANUD 2008, Uruguay se ubica luego de Chile con mayores tasas penitenciarias por cada 100.000 habitantes en Sudamérica, llegando en enero de 2010 a 261 reclusos cada 100.000 habitantes.

El aumento sostenido de la población carcelaria presenta múltiples lecturas, difícil asociarlo a una única causa. Tal como puede observarse, la tendencia al aumento en las tasas de “prisionización” aumentaron en los años 2001 y 2002, coincidentes con una grave crisis económica del país que recién en año 2009 comienza a revertirse. El anterior *boom* inflacionario de población carcelaria se produjo entre 1995-97 en el marco de la aprobación de una Ley de Seguridad Ciudadana que agravó las penas en algunos delitos que antes no eran penados con cárcel, en plena década de políticas de corte neoliberal.

Pero estos impactos también se pueden explicar porque existe un funcionamiento “selectivo” del sistema judicial, hay evidencia de altos porcentajes de procesamientos de personas en procedimientos policiales, donde se incautan menos de 10 gramos de sustancia (sea esta cualquiera), siendo el porcentaje de procesados sin prisión muy bajo, tomemos como ejemplo el año 2009: de 1.647 personas involucradas en procedimientos policiales vinculados a drogas, 662 personas fueron procesadas con prisión y solamente 40 (2,4%) procesadas sin prisión, con la particularidad de que el 72,3% son menores de 35 años, lo que coincide con el perfil de edades de la población carcelaria general. También es alta la cantidad de niños y niñas “involucrados” (presentes en el lugar) en los procedimientos al momento de ingresar la policía al lugar para realizar el allanamiento, generando y retroalimentando los factores de riesgo (Fuentes: Análisis de procedimientos policiales vinculados con drogas. Período 2006-enero 2010. Base de datos de la Junta Nacional de Drogas, Trabajo sobre Cárcenes y drogas en Uruguay, Soc. Giorgina Garibotto. TNI-WOLA, 2010).

Frente a este sostenido proceso de “inflación carcelaria” en un país que tiene una población de tan solo 3.300.000 habitantes y comportamientos demográficos similares a los parámetros europeos, cabe reflexionar acerca de la situación de la juventud de menos de 35 años, que en el caso del sistema penitenciario representa el 71% de la población.

La profunda crisis económica y años de ausencia estatal han traído consigo una profundización de la fragmentación social y la segregación residencial, aún en contextos de crecimiento económico como el actual estas tendencias son difíciles de revertir, y las nuevas políticas de drogas deberían prestar atención a esto.

Otro aspecto a tomar en cuenta (y más allá de la imagen externa de un país históricamente “seguro”) es la creciente demanda de seguridad, especialmente en una sociedad donde la población ha envejecido y en la que hoy se observa una opinión mayoritaria de la población a favor de la baja de la edad de imputabilidad a los 16 años, el mantenimiento de los antecedentes de estos menores y

el apoyo a procedimientos de mayor despliegue policial, por citar ejemplos de percepción social sobre respuestas ante el fenómeno de la seguridad ciudadana.

Siguiendo el análisis de Rafael Paternain, es posible observar cómo durante ocho años de crecimiento económico sostenido los temas principales de preocupación de los uruguayos han cambiado, “así por primera vez en todo el ciclo democrático las encuestas de opinión pública revelaron en 2009 que la seguridad 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” y siguiendo con este análisis multifactorial encontramos: los niveles de victimización real, la reproducción simbólica y mediática del discurso de la inseguridad, las matrices ideológicas y cierta práctica política que intenta “sintonizar” con sectores sociales “cada vez menos afectados por el desempleo pero golpeados por el delito” (Rafael Paternain, ex director del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad del Uruguay-MI, en *La inseguridad en Uruguay, genealogía básica de un sentimiento, Inseguridad, delito y Estado*, Ed. Trilce, 2012”).

Nuestra mayor coincidencia con este análisis es la constatación que realiza el autor sobre el hecho de que “la inseguridad ciudadana ha corrido en paralelo con la inseguridad social” y esto pone de relieve la importancia del pensar las políticas desde los cambios producidos en la llamada “sociedad del riesgo”.

En cuanto a control de drogas, en el marco de las políticas nacionales y desde el año 2005 se han establecido directivas específicas en particular al personal policial, para priorizar la represión de medianos y grandes traficantes y no concentrar las energías en el narco menudeo. Si bien aún no se tiene información sistematizada del impacto a nivel carcelario, se ha visto un incremento de procedimientos policiales sobre actividades de tráfico, comercialización a gran escala y lavado de activos con cifras históricas de incautación... camino que aún no está suficientemente evaluado en cuanto a sus efectos en áreas de salud, convivencia y desarrollo.

Podríamos concluir este apartado sobre políticas de drogas y seguridad señalando la importancia de la construcción del problema: es muy diferente partir de considerar al fenómeno de las drogas desde la ilusión de control que genera el “gobierno de la seguridad” a través del control penal... que si partimos de la construcción colectiva de la complejidad de problemas de responsabilidad y gestión compartidas, con tanta autorregulación como sea posible y tanta regulación como sea necesaria. En definitiva, partiendo de un involucramiento ético con nuestra propia cultura, en tiempos de “modernidad líquida”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Babor, T. *et al.* 2010 Organización Panamericana de la Salud “La política de drogas y el buen público” (OPS: Washington D.C.).
- Bauman, Zygmunt 1999 *Modernidad Líquida* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Bauman, Zygmunt 2011 *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Beck, Ulrich 1998 *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad* (Buenos Aires: Paidós).
- Calabrese, Alberto 1992 “Una visión actual de los modelos preventivos”, en *Publicación Técnica* N° 20, Fondo de Ayuda Toxicológica.
- Foucault, Michel 2000 *Defender la sociedad. Curso en el Collage de France (1975-1976)* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Galante, A.; Rossi D.; Goltzman, P.; Pawlowicz, M. P. 2009 “Programas de Reducción de Daños en el Escenario Actual. Un cambio de perspectiva”, en *Escenarios*, Universidad Nacional de La Plata, N° 14: 113-121.
- Heather, Nick; Wodak, Alex; Nadelmann, Ethan y O’Hare, Path (Grup Igia) 2004 *La cultura de las drogas en la sociedad del riesgo*.
- Kessler, Gabriel 2004 *Sociología del delito amateur* (Buenos Aires: Paidós).
- Labrousse, Alain 2011 *Geopolítica de las Drogas* (Montevideo; Trilce).
- Lapetina, Agustín (compilador) 2007 *Drogas y políticas sociales en el Uruguay de hoy* (Frontera Editorial).
- Lapetina A. 2008 *Reducción de riesgos y daños y promoción de salud: desde las drogas al aborto* en Briozzo, L. (comp.) *Aborto en condiciones de riesgo en Uruguay* (Montevideo: Ed. Dedos).
- ODJ-Presidencia de la República (Uruguay) 2009 Cuarta Encuesta Nacional y Quinta en Montevideo sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media.
- ODJ-Presidencia de la República (Uruguay) 2011 Publicación “Sobre Ruidos y Nueces: Consumo de drogas legales e ilegales en la adolescencia”.
- Paternain, Rafael; Álvaro Rico (coordinadores) 2012 *Uruguay: Inseguridad, delito y Estado*, (Montevideo: CSIC Universidad de la Rep./Editorial Trilce).
- Rolles, Steve 2012 “Después de la Guerra contra las Drogas Una Propuesta para la Regulación” Fundación *Transform Drug Policy*.
- Rossi, Adriana 2007 “Una mirada geopolítica para las políticas de drogas a nivel regional”, conferencia en el marco del

- Diálogo Informal organizado por TNI, WOLA, JND-UDELAR (Montevideo).
- Saraceno, B. 2003 *La liberación de los pacientes psiquiátricos. De la rehabilitación psicosocial a la ciudadanía posible* (México: Editorial Pax).
- Sotolongo Codina, P. L.; Delgado Díaz, C. J. (2006) *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo* (Buenos Aires: CLACSO).
- Touzé, Graciela; Rossi, Diana 1997 “SIDA y sociedad” (Buenos Aires: Ed. Espacio).
- Vitale, Augusto *et al.* 2012 “Aprendizajes y desafíos en Prevención de riesgos y daños asociados al consumo de drogas” (Departamento de Prevención-Área Reducción de la Demanda/JND-SND).

