

LA INSEGURIDAD Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



José Alfredo Zavaleta Betancourt
[coordinador]

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

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



CLACSO

Librería García Cambeiro

ÍNDICE

Introducción		9
--------------	--	---

I. LA INSEGURIDAD, LA VIOLENCIA Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Gabriel Kessler

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

Rafael Paternain

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

Salvador Maldonado Aranda

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

Loreto Correa

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

Roberto González

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

II. LA SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS

José Alfredo Zavaleta Betancourt

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

Andrés Antillano La izquierda y la seguridad: discursos y estrategias de seguridad ciudadana durante el gobierno bolivariano	179
Theo Roncken Bolivia: seguridad ciudadana y Vivir Bien. La seguridad ciudadana en el horizonte del Vivir Bien	205
Bertha García Gallegos Reformando la seguridad desde arriba: la seguridad ciudadana y policial en el Ecuador	233
Pablo Emilio Angarita Cañas La política de seguridad urbana en Colombia: el caso de Medellín, 2006-2011	259
Ana María Becerra Regímenes disciplinarios de las policías argentinas, reformas para su democratización	303

III. LA SEGURIDAD REGIONAL

Alejo Vargas Velásquez Colombia y el Consejo de Defensa Suramericano	317
Viviana García Pinzón Entre la cooperación y la coerción: las relaciones de Estados Unidos con Colombia y México en torno a las drogas ilícitas	347
Saúl Rodríguez-Hernández "Unidad a medio camino". Iniciativas integracionistas e intereses nacionales en materia de seguridad y defensa. Los casos de Colombia, Venezuela y Brasil	393
Cristián Garay Vera Seguridad y defensa en Chile ¿Tan lejos o tan cerca?	405

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En escala local, Pablo Emilio Angarita Cañas analiza la evolución de la inseguridad de la ciudad de Medellín, la ciudad con mayor tasa de homicidios de Colombia. Asimismo, describe los programas de gestión local de la inseguridad basados en la focalización y las alianzas que se establecen en la Ley de Seguridad Ciudadana para finalizar con una propuesta de construir *la seguridad humana desde abajo* en la ciudad. Dice Angarita: “que tome en consideración el sentir y los intereses de las comunidades más excluidas de las diversas relaciones de poder, en un horizonte emancipador”.

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

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

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

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

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

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

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

José Alfredo Zavaleta Betancourt

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

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

La inseguridad es en América Latina no sólo una demanda creciente, cuyas formas pueden llevarse al extremo de la petición de mano dura, a la criminalización de la protesta o a la estigmatización de grupos sociales bajo el principio del retorno de "las clases peligrosas", también es un núcleo de hegemonía. De cualquier forma, lo preocupante es que las formas de hegemonía no garantizan hasta ahora una integración no autoritaria que posibilite la rendición de cuentas de los militares y los policías a los ciudadanos mediante mecanismos de control civil.

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

De la Introducción de José Alfredo Zavaleta Betancourt

Patrocinado por



Asdi
Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1891-13-9



Librería García Cambeiro