

7RSS



¿Duros con el delito?
Populismo e Inseguridad en América Latina

Lucía Dammert · Felipe Salazar



FLACSO
CHILE

363.1098 Dammert, Lucía.
D162 ¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en
América Latina/ Lucía Dammert y Felipe Salazar. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 2009.
112 p.
ISBN: 978-956-205-245-0
(Reporte del Sector Seguridad en América Latina y
el Caribe; N°7)

SEGURIDAD CIUDADANA: SEGURIDAD PUBLICA:
POLITICA PUBLICA: POPULISMO: AMERICA LATINA

Diseño y diagramación: Claudio Doñas
Fotografía de portada e interior: Claudio Doñas y archivo banco de fotos
Coordinación editorial: Carolina Contreras
Impresión: Editora e imprenta MAVAL Ltda., calle San José 5862, San Miguel, Santiago de Chile

Todos los derechos reservados.
Esta publicación no puede ser reproducida,
en todo o en parte, ni registrada o transmitida
por sistema alguno de recuperación de información,
en ninguna forma o medio, sea mecánico,
fotoquímico, electrónico, magnético,
electroóptico, por fotocopia o cualquier otro,
sin permiso previo, por escrito,
de la editorial

Primera edición: septiembre, 2009
Tiraje: 300 ejemplares
Impreso en septiembre, 2009

ISBN: 978-956-205-245-0
Registro de Propiedad Intelectual N° 183.898

© FLACSO-CHILE, 2009
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura
Santiago de Chile
www.flacso.cl

Impreso en Chile / Printed in Chile

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las instituciones patrocinantes.



¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina

Lucía Dammert
Felipe Salazar

Índice de contenidos

Agradecimientos	7
Introducción	9
Capítulo 1. El control en las sociedades modernas: la politización de la seguridad y el populismo penal	13
1.1 Crimen: Lo individual y estructural	14
1.2 la cultura del control del delito y el surgimiento del populismo penal	17
1.3 Una mirada sobre América Latina: el populismo en la inseguridad	28
Capítulo 2. La politización de la seguridad ciudadana en América Latina	43
2.1 ¿Hacia dónde van las políticas de seguridad en la región?: tolerancia cero y mano dura	53
2.1.1 Cero Tolerancia: difusión y confusión	54
2.1.2 Ley Antimaras: recordando la complejidad de la violencia juvenil	59
Capítulo 3. La insatisfacción ciudadana: demandas y sentimiento de injusticia	69
3.1 La reacción de la sociedad civil	73
3.2 La justicia por mano propia	79
3.3 Los medios de comunicación y la construcción de inseguridad	86
Capítulo 4. Consideraciones finales y propuestas de política	95
Bibliografía	101

Índice de tablas, gráficos e ilustraciones

Tabla 1. Definición y pena para delitos de homicidio y robo	34
Tabla 2. Responsabilidad penal adolescente en América Latina y el Caribe	36
Tabla 3 Síntesis propuestas informe Giuliani-SSPDF	57
Tabla 4. Síntesis Ley Anti Maras, El Salvador	61
Tabla 5. Síntesis de propuestas Blumberg transformadas en Ley	75
Tabla 6. Casos ingresados como delitos y faltas como resultado de linchamientos en el Sistema de Justicia de Guatemala	81
Gráfico 1. Distribución del presupuesto de Seguridad Ciudadana en Chile (porcentaje)	29
Gráfico 2. Presupuesto de orden interno y operaciones policiales en Perú	30
Gráfico 3. Tasa de población penal cada 100 mil habitantes en América Latina y el Caribe (2008)	38
Gráfico 4. Percepción de inseguridad en América Latina	70
Gráfico 5. Porcentaje de insatisfacción con el desempeño institucional en América Latina	71
Ilustración 1. Factores y niveles de influencia para la política penal punitiva	22
Ilustración 2. Modelo de interacción dinámica	87





Agradecimientos

El desarrollo del presente reporte contó con el apoyo de diversas entidades y personas que colaboraron para su realización. En primer lugar resaltar el continuo aporte de Open Society Institute, socio fundamental para desarrollar esta serie de publicaciones sobre el Sector Seguridad en América Latina.

También contribuyeron a este reporte expertos y académicos con aportes relevantes al debate que se presenta desde ángulos diversos de análisis, entre los que se destacan: David Álvarez (Chile), Martín Appiolaza (Argentina), Mónica Dávalos (Estados Unidos), Jacqueline Fowks (Perú), Verónica Martínez-Solares (México), José María Ramos (México) y Leslie Sequeira (Guatemala).

Por su parte, queremos agradecer el apoyo y disposición de los investigadores del programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile: Alejandra Lunecke, Patricia Arias, Liza Zúñiga y Tania Macuer en la realización de este trabajo. Una mención especial para Carolina Contreras, coordinadora de comunicaciones y publicaciones de nuestra institución.

Esperamos que este trabajo contribuya a la reflexión sobre las formas de hacer políticas públicas de seguridad ciudadana desde una perspectiva democrática en América Latina.



Introducción

La criminalidad y la percepción de inseguridad son temas de alta relevancia en América Latina debido principalmente a su impacto en los aspectos sociales, políticos y económicos de la región. Esta situación ha derivado en que los gobiernos deban enfrentar el problema en un contexto democrático y respetando el Estado de derecho.

Un ejercicio en ciernes para los gobiernos ha sido impulsar estrategias que buscan establecer los principios rectores de la seguridad pública señalando las prioridades de acción con el objetivo de dar respuestas a los objetivos y demandas ciudadanas. El diseño de estas iniciativas y su posterior implementación es uno de los desafíos centrales, en cuanto a que como cualquier otro ámbito de la oferta pública debe procurar poner a disposición los recursos humanos y financieros necesarios para llevarla a cabo de forma sustentable.

En este sentido, para hacer frente a los problemas de criminalidad y percepción de inseguridad es necesario que el Estado y la sociedad en su conjunto promuevan políticas y leyes bajo un prisma democrático que tengan como objetivo la prevención, el control y la sanción de las actividades delictivas. Sobre este punto existe un *nuevo trato*, que como bien lo define Garland se expresa en “...una nueva relación entre los políticos, el público y los expertos penales en la que los políticos dan más directivas, los expertos son menos influyentes y la opinión pública se torna un punto clave de referencia para evaluar las diversas opciones” (Garland, 2005:282).

De este modo, la necesidad de generar iniciativas efectivas para afrontar sus consecuencias se han privilegiado “soluciones penales [que] son inmediatas, fáciles de implementar y pueden alegarse que ‘funcionan’ con respecto al fin punitivo” (2005:323). Uno de los principales cuestionamientos acerca de las políticas públicas que han abordado la criminalidad en la región es el impacto de la punitividad en el control del delito, en donde el incremento de las personas privadas de libertad no ha implicado necesariamente la reducción en las cifras delictivas.

La “mano dura” contra la delincuencia ha sido uno de los ejes de campañas políticas en la región, y también un elemento central en el discurso ciudadano que busca respuestas *simples* al delito y sus consecuencias. De este modo el *populismo penal* entendido como la expresión política y social del énfasis en el control y la sanción penitenciaria de quienes infringen la ley, se configura como una alternativa *efectiva* para tratar el problema, sin caer en la cuenta de la complejidad del fenómeno y las debilidades institucionales que presenta el Sector Seguridad Pública en la región, las cuales afectan la capacidad de respuesta del Estado a la dinámica planteada.

La existencia de áreas grises, sobre todo en el ámbito de la prevención del delito plantea la interrogante sobre la criminalización de la política social. En este sentido, la seguridad comienza a colonizar otros ámbitos del sector público y también otras esferas de la vida social. En este punto, Baratta (2004) sostiene que la línea divisoria es difusa, pero que este proceso “condiciona y sofoca al concepto de política social” (2004:159), lo cual en parte vuelve a plantear el clásico debate entre las causas de la violencia y criminalidad como expresión de los problemas sociales y económicos o más bien, corresponde a factores de carácter individual y cuales serían las alternativas posibles.

Es claro que si la política social está destinada a promover la equidad y reducir las brechas de desigualdad, la intervención se focaliza en grupos vulnerables y zonas marginadas. De este modo, tomar decisiones de intervención social exclusivamente a base de indicadores delictivos o hacer asociaciones que cierto tipo de política social indirectamente impacta sobre el delito para justificar su implementación solo contribuye a fomentar la criminalización de la pobreza. En este contexto, los jóvenes son los más afectados por su condición de exclusión como también su exposición cotidiana a la violencia.

La complejidad de la violencia y la criminalidad, principalmente en aquellas sociedades donde el problema es significativo –no solo en términos cuantitativos, sino en las consecuencias sociales, económicas y culturales que se reflejan en la situación de América Latina- cuestiona sobre las capacidades disponibles para enfrentar el problema. Bien lo expone Massimo Pavarini al señalar que *“...dar mayor poder a la policía, introducir leyes que incrementen sólo virtualmente las penas, invertir un poco de recursos en vigilancia a través de circuitos cerrados de televisión, instalar una cierta cantidad adicional de lámparas en la vía pública y alguna que otra cosa más por el estilo, no significa poseer una cultura de gobierno de la seguridad”* (2006:232).

El presente reporte indaga en aquellos aspectos que expresan el énfasis en el control y la punitividad como respuestas de políticas para la seguridad en América Latina. Enfocándose sobre dos ámbitos, el primero apunta a analizar la relación existente entre la política y la opinión pública frente al delito y la inseguridad, como ello influye para configurar una disposición punitiva frente al problema. El segundo aspecto está asociado al rol de la opinión pública –en un amplio concepto- sobre el tema, lo cual abre un espacio para la participación, en donde no necesariamente la inclusión de la expresión ciudadana apunta a fomentar una mirada democrática sobre el problema, sino que más bien solo busca vías para expresar su frustración e impotencia.

El primer capítulo aborda los principales elementos conceptuales relativos al énfasis en el control en las sociedades modernas, principalmente a través del concepto de populismo penal como expresión de la politización de la seguridad ciudadana en torno al incremento de la punitividad. En este capítulo se realiza una aproximación a las expresiones del populismo e inseguridad en América Latina, al considerar algunas modificaciones legales que incrementaron sanciones, el gasto público o la situación de la población carcelaria. Por su parte, el segundo capítulo da cuenta del proceso de politización de las iniciativas implementadas por las autoridades del Sector Seguridad Pública, principalmente en lo que respecta a la relevancia electoral de la inseguridad al transformarse en un mecanismo para expresar los intereses y demandas de la opinión pública. Otro de los puntos abordados corresponde a una revisión sobre dos tendencias de políticas públicas que se han implementado en la región: tolerancia cero –que refleja el intento por adaptar iniciativas con legitimidad internacional al contexto latinoamericano- y las iniciativas de *Mano Dura* desarrolladas en El Salvador.

El tercer capítulo revisa la percepción sobre la inseguridad y las instituciones desde una óptica regional con el objeto de explicar el énfasis en el control que conlleva. Un segundo aspecto señalado es la centralidad en la víctima, donde emergen movimientos ciudadanos que buscan expresar la demanda por mayor seguridad intentando influir en las decisiones públicas, en contraste

con aquellas acciones de justicia por mano propia que son la expresión máxima del descrédito del sistema de justicia y la ausencia del Estado. Por su parte, los medios de comunicación tienen un rol preponderante en la forma que se construye opinión sobre la inseguridad y como esto influye en los tomadores de decisiones y en la ciudadanía en su conjunto, lo que también es considerado en este capítulo. Finalmente, el último capítulo reflexiona acerca de las tendencias y consecuencias de la punitividad y el control para las políticas de seguridad en nuestra región, principalmente acerca de la convergencia pragmática de las iniciativas para enfrentar la violencia y criminalidad, sobre las cuales no existen mayores impactos conocidos.

La relevancia de abordar la expresión del populismo punitivo en América Latina busca reflexionar en el rol político de los tomadores de decisiones del sector Seguridad Pública, porque no es posible que la ansiedad por dar respuesta a la criminalidad implique reducir el margen de acción de las políticas públicas enfatizando el control y la sanción como perspectiva preponderante. Por su parte, la importancia de las víctimas y las posibilidades de participación de la ciudadanía han sido un elemento a destacar, pero no pueden estar vinculadas solo a la exigencia de mayor seguridad o buscar revancha frente a hechos que conmueven a la comunidad, es necesario conocer los límites y alcances de la acción ciudadana.

Frente a lo anterior, ¿es posible hacer un viraje de las políticas inspiradas en el endurecimiento contra el delito? Si bien se requiere de una acción penal efectiva para delitos graves, existen otras dimensiones en las cuales no tienen el resultado esperado, por lo que se torna importante innovar en las orientaciones de política y su impacto en la opinión pública. Vinculado a esto, ¿atacando el delito es posible reducir la percepción de inseguridad?, si bien se encuentran, no necesariamente convergen debido a que la dimensión subjetiva va por un carril distinto, mucho más ligado a aspectos culturales. De este modo, la forma de hacer política, las orientaciones de las políticas públicas y la resonancia de la opinión pública en la *cruzada contra el delito* son los ejes de análisis de presente trabajo.

**El control en las sociedades modernas:
la politización de la seguridad y el
populismo penal**



El control en las sociedades modernas: la politización de la seguridad y el populismo penal

El delito es uno de los problemas más relevantes para la sociedad actual. No sólo el impacto social, económico y cultural de los hechos delictuales son significativos sino también sus implicancias políticas. De este modo, es un tema que puede jugar un rol definitorio en resultados electorales, que construye agenda pública y que se constituye en factor gravitante para la evaluación de la gestión gubernamental. Impacto que se instala en el nivel político-electoral así como en las actitudes y valoraciones que hace una sociedad sobre la democracia en un determinado momento histórico. Claramente, cuando la percepción de inseguridad es alta, la confianza interpersonal e institucional se reduce, el individualismo se radicaliza y el capital social se debilita generando mayores barreras para la construcción de ciudadanía. Actitudes que sumadas al déficit institucional, van mermando la calidad de la democracia.

Más aún, el monopolio de la fuerza, elemento clave del Estado de derecho, está puesto en cuestión. El aumento de los delitos, la percepción de impunidad, la sensación de inseguridad y la desconfianza en las instituciones de control han sido procesos que potencian el rol de la seguridad privada. Esta industria ha crecido en prácticamente todos los países de la región de manera inorgánica, difusa y desregulada. Esta carencia de regulación trae múltiples consecuencias en la estructura estatal así como en la relación Estado-ciudadanía. Todo lo anterior marca la necesidad de consolidar el rol regulador del Estado para delimitar las funciones y atribuciones de la seguridad privada en torno a la prevención y control de la criminalidad así como para asegurar la calidad del servicio.

La sensación de inseguridad no es un fenómeno particular de América Latina, sino que permea los diversos contextos mundiales. Así es analizado por Bauman (2006) al describir como el riesgo y el miedo se han convertido en elementos estructurales en la sociedad actual que paradójicamente busca seguridad, certeza y protección para su funcionamiento. De esta forma, la sociedad parece necesitar certezas en un mundo caracterizado por la falta de seguridades a todo nivel. Desencuentro que trae de la mano mayor frustración y sensación de desprotección fortaleciendo un círculo vicioso de compleja resolución.

La acción política puede jugar un rol preponderante en esta coyuntura ya que se generan espacios de organización social en torno a la búsqueda de mayor seguridad. El principal desafío es la formación de espacios que dejen de lado la sospecha y el miedo como elementos centrales tanto en la generación de políticas como en su diseño y posterior implementación. De esta manera, se trata de superar la paradoja que relata Bauman al afirmar que *"en algún momento, la amistad y la solidaridad, que eran los principales materiales de construcción comunitaria, se volvieron muy frágiles, muy ruinosas o muy débiles"* (2006:23). El delincuente representa el centro de amenazas para el conjunto de la sociedad, generando articulación por oposición de quienes perciben el riesgo. Pero también es una forma de representación de todas las otras inseguridades de la vida cotidiana que no pueden ser verbalizadas de forma tan directa. Desde otra perspectiva Reiner (2007) argumenta que las preocupaciones de la sociedad -el delito entre ellas- son una oportunidad para la política como mecanismo a través del cual es posible la construcción de consensos sociales.

En América Latina, actualmente la política puede jugar un rol significativo en el plano de la seguridad ciudadana. La emergencia de la problemática y su importancia en la agenda pública

ha tornado irrenunciable la generación de propuestas de solución por parte de los gobiernos nacionales, regionales y locales. Los políticos, conscientes del rédito que pueden obtener, han incorporado diversas iniciativas como ejes de campaña e incluso como ámbito central de la gestión. Aún mucho de esto queda en el plano de la retórica política y el ofertón electoral, pero se han visto avances significativos. Entre ellos los más relevantes son el reconocimiento de la prevención como estrategia clave para enfrentar el problema, la necesidad de incluir a la comunidad como corresponsable de las iniciativas de seguridad y el rol central de los gobiernos locales. Sin embargo, el grueso de las propuestas políticas tiene como eje el fortalecimiento del accionar policial, el aumento de castigos, la disminución de la edad de imputabilidad penal, entre otros. Más allá de la discusión sobre la eficiencia en el combate a la delincuencia, estas experiencias se han instalado en el discurso colectivo como herramientas probadas en este objetivo, las cuales se han basado en prácticas aplicadas internacionalmente como la tolerancia cero, la tercera es la vencida, entre otras.

El presente documento analiza las propuestas de control, especialmente aquellas que parecen responder al imaginario social de mayor castigo y control. Desde esta perspectiva múltiples autores sustentan la existencia de dos tradiciones vinculadas al control y sanción penal¹ (Garland, 2001; O'Malley, 2006). La primera denominada *welfarista* -por su clara vinculación con el Estado de Bienestar- instala el foco de la preocupación en la rehabilitación y readaptación social del infractor. Considerando que son factores sociales, económicos y culturales que generan un accionar violento o desviado de la norma, es decir, condicionantes estructurales que se vinculan con la acción de los sujetos. La segunda perspectiva llamada *neoliberal* pone el acento en la *elección racional*, aquella donde el sujeto que comete un delito realiza un previo análisis de costo-beneficio que impulsa o detiene su accionar. De este modo ya no existe responsabilidad de la sociedad en la génesis del problema, sino más bien una responsabilidad individual. Esta perspectiva estaría basada en una *"cultura más excluyente que solidaria, más comprometida con el control social que con la provisión social y más afín con las libertades privadas del mercado que con las libertades públicas de la ciudadanía universal"* (Garland, 2001:314).

1.1 Crimen: Lo individual y estructural

El *penal-welfare* constituye uno de los paradigmas en la organización y funcionamiento del sistema penal, dentro de la estructura del Estado de Bienestar, formando parte de sus políticas sociales y económicas. Su época de esplendor -durante la mitad del siglo XX- representaba el ordenamiento de la política criminal bajo el ideal de la rehabilitación, en desmedro del castigo para el infractor de ley. Para ello se desarrolló una estructura, principios, leyes, prácticas y operadores, en donde los actores del sistema de justicia tradicional quedaban relegados del centro del ámbito penal, *"se consideraba a la prisión, en general como contraproducente desde el punto de vista de la reforma y la corrección individual"* (Garland, 2001:82).

Otro rasgo del periodo es la convicción en que el conocimiento criminológico es la vía para comprender el fenómeno del delito, con ello se desarrollaron mecanismos para facilitar el

¹ La multiplicidad de tipos delictuales ponen en evidencia la necesidad de esquemas de análisis más específicos que permitan analizar cada una de estas propuestas así como su posible interpolación.

desempeño de los operadores, sumado a un contingente significativo de una serie de expertos sociales de delito. En este sentido, las medidas penales no estaban bajo la primacía absoluta de los especialistas, sino que también las expectativas ciudadanas eran consideradas parcialmente en el proceso, por lo que era necesario buscar el equilibrio entre las demandas punitivas para aquellos delitos más graves y el juicio de los propios especialistas frente a cada caso. La intervención de los políticos y la opinión de la ciudadanía en los aspectos cotidianos de la justicia penal fueron mínimas, porque existía el convencimiento que era un tema eminentemente técnico, en donde la palabra de los especialistas primaba, aunque no exenta de conflictos con las instituciones de la justicia penal. El foco de la acción de la criminología estaba en el “delincuente psicopático”, es decir, aquel en donde predomina la desadaptación y requiere la asistencia del sistema para su corrección.

En síntesis, el penal-welfare estaba integrado por una serie de elementos: “*supuestos sociopolíticos fundamentales, un conjunto de compromisos culturales y una forma determinada de conocimiento criminológico*” (Garland, 2001:87), siendo sus principales axiomas que la reducción del delito sería consecuencia de la reforma social y el crecimiento económico. El rol del Estado es doble como garante de la seguridad, el castigo y el control del delito, así como responsable de la reforma y bienestar de aquellos que los comenten.

La consolidación de la perspectiva neoliberal en la economía junto con la visión valórica conservadora (Garland, 2001; Reiner, 2007; O’Malley, 2006, Wacquant, 2000) propició un orden social que privilegia el rol del mercado y la responsabilidad individual. Dejando al Estado la capacidad de gobernar a través del derecho, la moral, la disciplina y el orden. Por ende, la justicia penal y la política criminal están orientadas principalmente hacia dimensiones autoritarias y punitivas que comprenden al delito como parte de la decadencia moral de la sociedad, que equivale a “*un retorno a los constreñimientos, de una reintroducción de los controles, de un intento de ponerle fin a un mundo desordenado*” (Garland, 2001:316).

Este proceso es analizado por Wacquant (2000) como un debilitamiento del rol social del Estado, en contraposición al surgimiento del Estado penal debido principalmente al incremento del presupuesto en el ámbito de la seguridad y justicia penal en desmedro de los servicios sociales, tradicionalmente ligados al Estado de bienestar. El delito se transforma en un hecho de responsabilidad individual, por lo que, el Estado debe actuar a través de mecanismos de control social enfatizando la punitividad, la coacción y el paternalismo para la formación de *buenos ciudadanos*. Así, el autor postula que la política social ya no tendría una función de reformar la sociedad, sino más bien de “*supervisar la vida*” (2000:48) como una condición fundamental para el orden. Para este fin se potencian una serie de mecanismos tales como el incremento de la fuerza pública, la privatización de la cárcel y el énfasis de lo penal.

De este modo la *criminología de la revancha* (Melossi, 2006) es una reacción de los sectores más conservadores durante la década de los 90, principalmente en Estados Unidos e Inglaterra, en búsqueda de una reunificación de la sociedad a través del orden. Esta visión se ajusta a un contexto social y cultural determinado que hace frente a la *mala moralidad*, generada por la llamada *underclass* -o clases marginales- mediante la exclusión, la penalidad y el encarcelamiento masivo para proteger a la sociedad de aquellos considerados peligrosos.

De esta forma, la represión de las políticas se convierte en un indicador de éxito y eficacia en contra del “enemigo público”.

Por su parte, en el contexto de la sociedad del riesgo se ha impulsado el desarrollo de una serie de mecanismos orientados a la gestión de la incertidumbre, prevaleciendo un cambio de enfoque en lo que respecta a la política criminal: la dimensión actuarial que privilegia el cálculo probabilístico y la distribución estadística del riesgo para generar categorías que permitan una gestión de lo criminal (Rosal, 2009). Como lo menciona Garland (2001) existe un profundo deseo de seguridad, orden y paz, sumado al control del azar en cada cultura, de este modo, los dispositivos actuariales tendrían como objetivo gestionar la incertidumbre y las probabilidades frente a la ocurrencia de este tipo de hechos.

Las políticas de seguridad impulsadas desde un eje neoliberal y conservador imponen un nuevo abordaje en torno a la problemática del delito y la criminalidad, en donde emerge una “combinación programática de prudencialismo privatizado y soberanía punitiva” (O’Malley, 2006:76). Se ha construido una sociedad de la seguridad, al articular la dimensión política y la social a base de un objetivo común: la gestión del riesgo y el control del delito. Estas iniciativas no son exclusivas del ámbito conservador, sino que muchos gobiernos de corte más progresista, como por ejemplo los laboristas en Inglaterra y Australia, también han desarrollado políticas de este tipo. Uno de los mecanismos que representa esta visión es la *prevención situacional* que pone énfasis en la individualización del análisis sobre las acciones que originan un delito más que en los aspectos sociales que podrían condicionar su aparición. Por ende, su acento está en la reducción de posibles blancos -personas o lugares- que podrían ser objetos de hechos delictivos.

En este contexto se desarrolla la responsabilidad individual para protegerse ante un hecho delictual, y con ello emerge la *doble victimización* (Reiner, 2007) como un proceso que reduce las libertades cívicas y se aumenta el control con el objetivo de afrontar el delito. Por otro lado, se implementan una serie de técnicas orientadas a la protección de las personas y el espacio -público o privado- que reduzcan la posibilidad de victimización. Dispositivos tales como la seguridad privada, la vigilancia electrónica o el diseño urbano recuerdan constantemente a la ciudadanía el riesgo latente, impactando de diversas formas y magnitudes sobre la percepción de inseguridad. Generando un círculo vicioso donde los mayores cuidados retroalimenta la inseguridad, y esta, a su vez, genera la necesidad de más protección.

La principal crítica desde esta perspectiva hacia la criminología del bienestar es su fracaso ante el aumento de las tasas de delitos a nivel mundial, y particularmente en Estados Unidos e Inglaterra, sumado a la escasa eficacia en términos de los aspectos causales y sociales del fenómeno. A juicio de O’Malley, el sesgo que está presente en las críticas a las políticas de seguridad es el “discurso del fracaso”, debido a que el alto grado de politización del tema genera constantes tensiones entre los diversos actores, mientras que la forma en que se mide la eficiencia y efectividad de las políticas aún no está bien definida². De hecho, no existen antecedentes suficientes en América Latina sobre diagnósticos y seguimientos pertinentes en

² Para mayores referencias en torno al tema de la información para las políticas de seguridad pública ver: Dammert, Lucía; Ruz, Felipe; Salazar, Felipe. (2008) ¿Políticas de seguridad a ciegas?. Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina, FLACSO, Chile.

materia de criminalidad que brinden adecuado sustento a las afirmaciones sobre los efectos y la calidad de las políticas implementadas.

1.2 La cultura del control del delito y el surgimiento del populismo penal

¿Cuánto delito una sociedad está dispuesta a soportar? En muchos casos parecen olvidarse que el conflicto y el delito son parte consustancial, por ende proponer su eliminación se convierte en un objetivo con reducidas posibilidades de éxito. Cuando Foucault (2007) se interroga sobre la forma como mantener la criminalidad dentro de un rango aceptable que permita el funcionamiento *óptimo* de la sociedad en un marco social y económico determinado, ponía el acento sobre uno de los nudos críticos del debate actual. El autor plantea que sólo a través del análisis de los mecanismos de poder mediante los cuales se gobierna la sociedad es posible entender su forma de operación, creándose en el campo de la seguridad diversos dispositivos para controlar el delito.

Uno de los principales consiste en la fijación de una norma que señala *lo permitido/lo vedado* a través de una serie de acciones prohibidas para las cuales se determina un castigo. El segundo corresponde a la ley complementada con medidas de vigilancia y corrección, es decir, *mecanismos disciplinarios* propios del welfarismo penal como el diagnóstico requerido para definir las posibilidades de reinserción y rehabilitación. En una tercera etapa se incorporan *dispositivos de seguridad* en donde el hecho delictivo es siempre un acontecimiento probable, por lo que es necesario considerar el cálculo de los costos y un promedio que señale lo tolerable. Estos dispositivos están orientados hacia el resto de la población para reducir la probabilidad de que puedan repetirse, no son para el infractor sino para generar un efecto correctivo en el resto de la sociedad.

El papel del Estado es mantener a raya la criminalidad porque se convierte en una amenaza para la autoridad y para la ciudadanía que requiere resguardar sus intereses (Pavarini, 2006). Así el control del delito es uno de los factores centrales de las políticas de seguridad pública y justicia penal, siendo la policía quien ha cumplido con el mandato y atribución del Estado para la mantención del orden público a través del uso legítimo de la fuerza. A juicio de Pavarini (2006) el sistema de justicia penal funciona bajo incerteza e ineficacia. Esta característica está dada por la existencia de criterios que definen el tipo de criminalidad que es objeto de persecución, generalmente aquellos hechos que más afectan a la ciudadanía. Así, del total de delitos ocurridos sólo en un porcentaje menor se logra individualizar a los responsables y aún en menos casos se logra algún tipo de sentencia. Para el autor *“invocar mayor certeza y efectividad de las penas equivale sólo a demandar un aumento del/en el valor simbólico de la represión en una óptica de prevención general positiva”* (2006:119). En tanto, la efectividad no está dada por mejorar procesos de gestión, sino por incrementar la dimensión del control a través de la penalidad.

De este modo, el funcionamiento real del sistema de justicia penal entra en tensión con la visión tecnocrática que le exige mayor efectividad en su gestión y las demandas de incremento de la punitividad. En este sentido, la pena aplicada y la ejecutada se convierten en un indicador

del desempeño por sobre la calidad de la justicia impartida en el sistema. La incerteza y la ineficacia podrían ser elementos para explicar los cuestionamientos que constantemente recibe el sistema de justicia penal desde la política y la sociedad civil.

Por su parte, la demanda social por mayor castigo se basa en la percepción que los delitos están aumentando y que la impunidad crece, sumado a la sensación que el orden social está siendo amenazado y que no hay castigo frente a estas acciones. Reaparece entonces la penalidad y el control como instrumentos propicios para mantener el orden social mediante el *reaseguramiento autoritario* (Pavarini, 2006). Respuestas que ponen la responsabilidad en las instituciones de la justicia criminal asumiendo que es un problema que pertenece principalmente a esa órbita de acción.

Diversas son las explicaciones culturales, sociales, políticas e incluso psicológicas sobre la necesidad de protección de los sujetos. Las encuestas de opinión muestran que incluso en aquellos países donde los niveles de desconfianza en las policías son muy altos, la población pide mayor presencia policial. De igual forma, aún reconociendo que los sistemas carcelarios funcionan más como universidades del delito que como espacios destinados para la rehabilitación, la población demanda mayores castigos con privación de la libertad incluso para delitos menores. Es así como la demanda por mayor control se ha constituido como uno de los factores claves en el desarrollo de estrategias para gestionar la incertidumbre y el temor en las sociedades de la modernidad tardía.

Ahora bien, el sistema de justicia criminal se caracteriza por diversos elementos que lo hacen diferente a los demás sectores del Estado. Como propone Bottoms (1995) tres aspectos son especialmente claves para entender su funcionamiento. El primero evidencia la tensión entre castigo justo y derechos humanos. En algunos espacios esta relación muestra asimetrías por la definición misma de ambos conceptos, debido a que la caracterización de lo que una sociedad considera un castigo justo ha variado significativamente en las últimas décadas. De hecho, los constantes cambios en la severidad de los castigos impuestos por la ley evidenciados en toda América Latina son una demostración de este proceso, en donde los derechos humanos –como principios del Estado de derecho– son continuamente apelados y objeto de análisis en una región marcada por su constante violación.

El segundo elemento que caracteriza el sistema de justicia criminal en la actualidad es el evidente énfasis en la gestión. De esta forma, se establecen mecanismos de funcionamiento y discursos que ponen el acento en una lógica sistémica, sumada a otra orientada al usuario y finalmente una actuarial –que intenta controlar el riesgo a través de las probabilidades–. Así, se reduce la atención sobre elementos de justicia al trasladarse hacia la eficiencia y eficacia generando incentivos para mejorar los indicadores de logro aún cuando estos no van de la mano con el aumento de la calidad de la justicia.

Finalmente el tercer elemento es, el desarrollo del clientelismo. Incorporado como forma de considerar la opinión de la ciudadanía en el proceso de justicia criminal, con lo que se busca replicar conceptos propios del sector privado en el ámbito de la gestión pública. Si bien estos factores no explican por sí mismos los cambios en las políticas de control del delito, son elementos

que tienen un rol importante en las definiciones de políticas, y con ello, en las medidas que se pretenden implementar en la mayoría de países de la región.

La vinculación de *lo político* con la sanción penal responde a una serie de supuestos. En primer lugar la percepción que el incremento del castigo tiene efectos directos en la reducción de las tasas de delitos, debido principalmente al efecto disuasivo que tiene la posibilidad de ser encarcelado. En segundo lugar la convicción que las sanciones fuertes aportan al fortalecimiento del consenso moral contra los actos reñidos con la ley. Especialmente enfrentando el pánico moral que se multiplica con la presencia de delitos violentos, sexuales y drogas así como de acciones que subvierten el orden público y actitudes consideradas desviadas. Por último, aparecer como fuerte contra el crimen tiene impacto electoral, como confirma Garland analizando diversos contextos nacionales *“la tendencia populista en la política criminal contemporánea, es en cierta medida, una postura o táctica política adaptada para lograr ventajas electorales a corto plazo. Como tal, puede ser revertida rápidamente si las iniciativas ‘populares’ dejan de coincidir con los cálculos de beneficio político”* (2001:282).

La sintonía entre las solicitudes de la opinión pública y lo que ofrece la política debe ser directa. En algunos casos cuando se proponen políticas simplistas sin resguardo de su verdadera relevancia emerge el problema que identifica Roberts (2002), al señalar que *“los políticos populistas buscan ganar votos sin considerar sus efectos”* (2002:5). De este modo, la combinación entre ansiedad pública y oportunismo político es un factor clave para explicar el énfasis en el castigo, ya que todo lo que suena a *mano blanda* o permisividad es inmediatamente rechazado. En el plano institucional, la oposición política juega roles centrados en la crítica más que en la propuesta de iniciativas innovadoras o alternativas, la lógica de este juego es develar que el oponente no es tan mano dura y así dejar un flanco para atacar en términos electorales.

Las consecuencias de las iniciativas de política basadas en el termómetro de la opinión pública pueden ser diversas. Positivas, cuando se logran los objetivos esperados aún cuando estos involucren bajos niveles de eficiencia del gasto público. Consecuencias negativas, por otro lado, cuando las políticas atractivas para la opinión pública son poco efectivas e incluso generan externalidades negativas. De este modo, una de las paradojas de las políticas populistas de seguridad es el incremento del gasto público en contraste con el decrecimiento de la efectividad, o peor aún, el desconocimiento de los efectos de las iniciativas con relación a la violencia y criminalidad.

De igual forma, según Roberts (2002), existen tres elementos esenciales para explicar el fenómeno del populismo penal. El primero corresponde a la *preocupación excesiva por el sentir del electorado* que favorecen los políticos, como la herramienta para vincularse con la opinión pública. El segundo punto es la *tendencia por enfatizar las presunciones simplistas sobre violencia y criminalidad* que posee la ciudadanía sin hacer uso de metodologías adecuadas para recabar la información. Mientras que el último elemento corresponde a la *indiferencia de los políticos con los efectos* causados por las medidas implementadas, especialmente aquellas que endurecen el control y sanción.

Los factores que explican el incremento del populismo penal –principalmente en los países angloparlantes- corresponden a elementos que forman parte de los cambios que ha vivido la sociedad en su conjunto durante las últimas décadas. Caracterizados especialmente como “*una explosión política o cambios en los sentimientos de una comunidad, los políticos usualmente son mucho más reactivos, responden en corto plazo a las crisis provocadas por delitos de gran impacto y a la cobertura que realizan los medios de comunicación*” (Roberts, 2002:61). En muchos de estos contextos el surgimiento de este fenómeno no ha sido necesariamente una respuesta al incremento de los índices de delito, sino más bien una reacción a la preocupación que vive la ciudadanía, en donde, algunos sectores de la clase política han rescatado el discurso sobre la violencia y criminalidad existente en la sociedad.

Este sentimiento de injusticia e impunidad emerge a partir de la década de 1970, debido a que la opinión pública fue testigo de la aplicación indulgente de condenas sumado al crecimiento de los delitos, por lo que comenzó a presionar por cambios y reformas al sistema de justicia criminal conforme a las necesidades percibidas de seguridad. Crecientemente la ciudadanía comenzó a involucrarse en un área que históricamente fue campo de expertos, exigiendo mayor severidad en las penas aplicadas y con ello, la política tuvo que responder a las demandas planteadas mediante el incremento de la punitividad y el castigo para una serie de delitos. De este modo, el producto político no necesariamente está ligado al control, sino más bien a la visibilidad pública que adquieren aquellos que adhieren a estos abordajes.

En este marco, múltiples son las características que describen y definen la naturaleza del populismo penal. El primer gran cambio corresponde a la *exclusión de la elite en el desarrollo de la política criminal*, es decir, los especialistas y académicos que fueron parte central para la generación de conocimiento en décadas previas tienen un menor peso específico. En contraste son las *víctimas* y aquellos que se sienten vulnerables quienes toman un rol activo en fomentar la seguridad como uno de los derechos civiles fundamentales. Así, la subjetividad se instala en el centro de la generación de la agenda de política pública, porque el conocimiento del fenómeno escapa a la experiencia directa de victimización.

El segundo factor relacionado corresponde a la construcción de una *democracia desinformada*, la cual tiene dos aristas. Por un lado, la limitada información que posee la opinión pública sobre el proceso criminal –en particular sobre las sentencias para cada delito-, sumado al escaso conocimiento sobre la complejidad del fenómeno criminal. Mientras que a nivel político está dado por los mecanismos utilizados para indagar en la opinión de la ciudadanía sobre este tema, por ejemplo, los medios de comunicación canalizan la frustración que puede ser engañosa para los actores políticos y tomadores de decisiones. Son estos últimos quienes requieren de insumos efectivos para la formulación de políticas públicas, tales como: medición continua de la criminalidad, evaluaciones de programas, generación de conocimiento o información sobre la percepción ciudadana y la situación criminal, sin estos elementos las opciones para afrontar la temática serán siempre limitadas o sesgadas. En este espacio, el principal punto de convergencia entre opinión pública y actores políticos es el énfasis en el castigo.

Finalmente, en un aspecto mucho más vinculado a los cambios sufridos por la sociedad actual, dice relación con que la ciudadanía tiene incertidumbre en relación a la capacidad del Estado

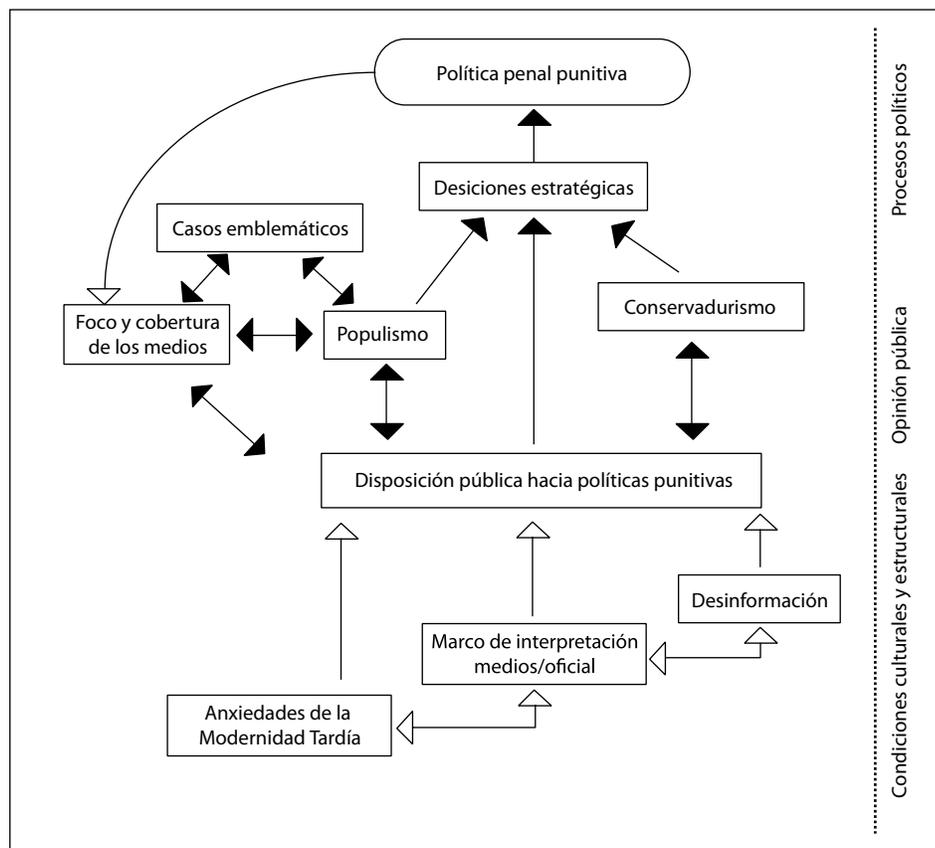
para regular el cambio mediante los procesos políticos. El delito constituye un riesgo que afecta la seguridad personal por lo que *“el complejo del delito ha difundido una conciencia y preocupación en los medios, en la cultura popular y en el ambiente social”* (Roberts, 2002:71), siendo la solución el castigo y el retorno a los valores esenciales para recuperar el orden social.

Las expresiones de mayor punitividad tienen a focalizarse en ciertos tipos de delitos y delincuentes. La sociedad busca controlar principalmente a quienes comenten hechos de abuso sexual, tráfico de drogas y robo a viviendas. Mientras que una categoría específica son los jóvenes infractores, para quienes el rango de delitos es más amplio –desde hurtos simples hasta homicidio– por lo cual la ciudadanía está más sensible cuando jóvenes cometen hechos graves debido a que desde su perspectiva es un grupo difícil de controlar sumado a la percepción de que las medidas aplicables son más difusas.

Lo anterior está asociado también al tipo de víctima. De este modo, niños, mujeres y ancianos conforman el grupo de mayor vulnerabilidad, lo cual en parte determina el grado de indignación de la opinión pública frente al hecho y las demandas de *castigos ejemplarizadores* para quienes cometieron el delito, sobre todo cuando tienen un carácter trágico y atractivo para los medios de comunicación (Roberts, 2002). En la actualidad el rol preponderante en el hecho criminal lo adquiere la víctima, con quien la ciudadanía construye un vínculo emocional a través de la identificación y la socialización del riesgo de ser víctima.

El populismo penal surge como una reacción política a las ansiedades propias de la modernidad tardía, que se reflejan particularmente en el incremento de la criminalidad y la percepción de inseguridad. Las políticas criminales, al igual que las de seguridad pública, se configuran a partir de los intereses en juego de diversos grupos: los actores políticos, la opinión pública y los medios de comunicación, los cuales en la mayoría de los casos se desatan a partir de crisis ante la necesidad de obtener resultados prontamente.

Ilustración 1. Factores y niveles de influencia para la política penal punitiva



Fuente: Roberts, J. et al (2002), la traducción es nuestra

Las expresiones de la tendencia del populismo penal es posible reconocerlas en diversos ámbitos del sistema de justicia criminal, como por ejemplo: la definición de condenas obligatorias³ para una serie de delitos que aplican mayor severidad y reducen la posibilidad de que los jueces puedan hacer interpretaciones de la ley para aplicar otro tipo de medidas o la responsabilización y transparencia (accountability) judicial que obliga a rendir cuentas sobre el desempeño del sistema basados principalmente en indicadores de eficiencia. También es posible mencionar la criminalización del comportamiento de niños/jóvenes y la violencia escolar, lo que como sanción deriva en restricciones en el sistema educativo, también aplicable a los padres o -en casos más complejos- la derivación al sistema de adultos. Mientras que los infractores se aplica la estigmatización para que sean reconocibles por la ciudadanía, como por ejemplo el registro público de delincuentes de carácter sexual o la creación de campos de entrenamiento de corte militar -*boots camps*- para que cumplan el castigo efectivo.

3 El concepto en inglés corresponde a mandatory sentencing (Cabanellas, 2006).

Un buen caso que ejemplifica la aplicación de medidas de este tipo es el desarrollo de las leyes “three strikes” en Estados Unidos, ellas emergen principalmente en los estados de Washington y California a mediados de la década de los 90 para luego difundirse hacia otros estados y países (Rosal, 2009). Surgen como respuesta a la percepción ciudadana de que la justicia no tiene la real capacidad de proteger a la comunidad de los delitos violentos y que se necesitan medidas más duras para corregir la situación (Austin, et. al, 1999).

El objetivo de las leyes fue básicamente incrementar el castigo para reincidentes a través del encarcelamiento, al incrementar el tiempo de la sanción y reducir significativamente las posibilidades de obtener libertad condicional. Ello tuvo la intención de frenar la comisión reiterada de ciertos delitos y mediante esto reducir las tasas de criminalidad. Los delitos considerados corresponden a aquellos más graves, tales como: homicidios, violación, robo, lesiones e incendio deliberado, algunos estados incorporaron también hechos relacionados a la venta o consumo de drogas y también posesión de armas. Por ejemplo, en el caso del estado de California es necesario cumplir con una pena mínima efectiva de 25 años para ser considerado con el beneficio de la libertad condicional, mientras que en Virginia, Maryland o New Jersey no es posible acceder a ella.

Diversos estudios (Kovandzic, et. al, 2004; Cheeseman, et.al, 2006) señalaron que el impacto de las leyes *Three strikes* no fue el esperado en cuanto a la reducción de la criminalidad⁴. Una de las principales razones apuntan a que buena parte de los infractores incapacitados fueron reemplazados por otros dispuestos a cometer los hechos o que fallaron en identificar al grupo potencial. Otro aspecto a señalar corresponde a los costos asociados con estas leyes, tanto económicos –como la mantención de infraestructura, personal de custodia o salud de internos– como sociales, principalmente la desigualdad racial de su aplicación.

Para intentar comprender con mayor profundidad la emergencia de la violencia y criminalidad como aspectos relevantes en el contexto actual, es necesario considerar que “*ha sido influenciado por los cambios en la organización social de las sociedades en las que funciona, por los problemas particulares de orden social característicos de esa forma de organización social y por las adaptaciones políticas, culturales y criminológicas que han surgido en respuesta a estos problemas particulares*” (Garland, 2001:313).

Por su parte, a base de la preocupación por el delito y sus consecuencias políticas en Inglaterra desde fines de la década de los 80 hasta mediados de la década siguiente, Robert Reiner (2007) propone la existencia de un *consenso hegemónico del control del delito*. La búsqueda de alternativas para enfrentar la criminalidad de manera efectiva determina la necesidad de generar medidas compartidas e inclusive “perfeccionadas” con el fin de dar respuesta al electorado, sumido en el temor y la victimización, sin considerar las diferencias ideológicas y pragmáticas de diversas sensibilidades políticas como producto de la politización de la problemática del delito y la violencia.

4 Con la salvedad de California que la aplicaron de manera más intensiva debido al procesamiento de cerca de 40.000 personas hasta mediados de 1998 lo que también derivó en mayor visibilidad (Kovandzic, et. al, 2004).

En síntesis, el consenso del control del delito se compone de 5 puntos que han sido una constante en las diversas políticas impulsadas. El primer aspecto corresponde a *el delito es el enemigo público nº1*, en este sentido también las faltas, los actos antisociales y a partir del 11 de septiembre de 2001 el terrorismo copan las preocupaciones de la ciudadanía y la política, constituyéndose como una amenaza para la sociedad.

El segundo punto refleja uno de los pilares del neoliberalismo, *el delito es de responsabilidad individual*, tal como fue mencionado anteriormente la aplicación de la elección racional para explicar las conductas delictivas redujo significativamente su justificación como expresión de las precariedades sociales o de factores estructurales. En este sentido, las políticas de control del delito deben hacer *énfasis en las víctimas no en los ofensores*, ellas son el centro del discurso, quienes se ven más afectados por la criminalidad, son vulnerables y no tienen responsabilidad alguna en la existencia de este tipo de hechos. En el plano político existe el fenómeno de *suma cero*, que implica la imposibilidad de expresar preocupación e interés por las víctimas y al mismo tiempo dar alguna señal a favor a los delincuentes.

Los últimos dos elementos de este consenso están estrechamente vinculados. La percepción sobre una sociedad que debe acostumbrarse a la existencia de altos índices de delitos ha sido considerada como uno de los elementos que actualmente la caracterizan. En este sentido, los ciudadanos viven en tensión por el temor al delito y la necesidad de incrementar la seguridad, o más bien, reducir el riesgo en diversos ámbitos de la vida.

Para afrontar la situación el último punto es que *el control del delito funciona*, a través del énfasis en la disuasión y la incapacitación de los ofensores como mecanismos efectivos para evitar el incremento de hechos delictivos, incluso sin considerar las libertades públicas y los derechos humanos que *“son temas marginales, y están subordinados a las exigencias de control y las profundas causas sociales son negadas o minimizadas”* (Reiner, 2007:126).

También se menciona el cambio en la función que desempeñan los medios de comunicación en la cobertura del delito y la criminalidad. La estructura noticiosa en este ámbito apunta a *resaltar lo negativo* como una dimensión que utiliza un lenguaje emocional con el público, enfatizado en aquellos hechos delictuales más violentos –como por ejemplo el homicidio- o aquellos que conmueven al público. Se reitera también la noción de *suma cero* en donde el eje del hecho es la víctima en contraposición al ofensor. En algunas ocasiones se presenta a las autoridades públicas, particularmente la policía, con una perspectiva experta, por posible responsabilidad por negligencias que permitieron el hecho.

La centralidad en la víctima y el impacto en la opinión pública deriva en una perspectiva más pragmática en la toma de decisiones, sobre todo para los ofensores, en donde el castigo cumple la función de *“mantener la integridad de la ley, aplacar el dolor de la víctima e incapacitar al autor para que no pueda volver a cometer otras acciones”* (Reiner, 2007:147). Mientras que en el plano de la prevención, la audiencia en general exige una policía más fuerte y castigos más duros como única fuente de tranquilidad para los victimizadas o como medida que impacta en la percepción de inseguridad de la población.

La politización de la seguridad ha tendido a especificar las demandas ciudadanas y con ello las respuestas institucionales orientadas al control, sanción, prevención y rehabilitación. De este modo el gobierno de la criminalidad, como lo afirma Pavarini más bien apunta a la “*gestión del presente desorden*” (2006:233) que genera una convergencia pragmática en torno a los mecanismos y técnicas desarrolladas. Este factor podría explicar que diversas iniciativas implementadas por gobiernos conservadores han sido adoptadas e impulsadas por lo más disímiles gobiernos en la región atenuando la divergencia ideológica en el discurso y la práctica.



Criminalización de la migración en la Frontera México-Estados Unidos

José María Ramos

Departamento de Estudios de Administración Pública

El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.

La frontera México-Estados Unidos (EE.UU) y en general las relaciones entre ambos países han sido un espacio y un marco para la cooperación en materia de migración. Con el próximo cambio de gobierno federal en EE.UU se abre una serie de posibilidades para generar proyectos en materia de seguridad y desarrollo. Sin embargo, el tema de la migración estará presente por dos razones fundamentales: por un lado, el flujo tradicional de migración laboral hacia los EE.UU en el marco de la demanda de la economía estadounidense y segundo, la promesa electoral del Presidente Obama de concertar una reforma en este ámbito. Estos dos contextos se enmarcan bajo una creciente criminalización de la migración internacional hacia los EE.UU, la cual se asocia a que tradicionalmente sectores conservadores han destacado los efectos negativos de tal migración en la economía y sociedad de EE.UU, en términos de desplazamiento de la mano de obra local, uso de servicios públicos, vínculos con la delincuencia y crimen organizado.

La migración laboral de mexicanos hacia EE.UU ha representado problemas y oportunidades. La migración se convierte en un problema cuando los connacionales no pueden emigrar a trabajar hacia EE.UU y se quedan en los municipios fronterizos del lado mexicano, generando demandas de servicios públicos y de empleo. Igualmente, la migración laboral es una fuente de tensiones cuando sectores de EE.UU asocian a la migración con la criminalización. No obstante, la migración es una oportunidad porque ha sido fuente fundamental del crecimiento agrícola de regiones del suroeste de EE.UU y de algunas ramas del sector de servicios. Así mismo, la migración se concibe como una oportunidad, porque obliga a la acción pública estatal y federal a generar una gestión y una política pública más responsable y eficaz en la generación de fuentes de empleos y atención a sus demandas sociales, tanto en los municipios fronterizos mexicanos como en los estados que envían migrantes.

En el corto plazo se esperaría que se incremente la dificultad del cruce de nuestros connacionales hacia EE.UU, como producto de un aumento en la vigilancia bajo la política de seguridad fronteriza estadounidense y en particular bajo el Plan Mérida, con lo cual, aumentará la población migrante en nuestros municipios fronterizos y aumentaría la vulnerabilidad en su contra. En este marco, es prioritario que México a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-EE.UU propongan una agenda estratégica local-regional bajo la Alianza para Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), con la finalidad de obtener recursos para generar opciones laborales a tal población.

Los impactos en materia de seguridad nacional que afectan a los estados fronterizos plantean la oportunidad de evaluar las alternativas que puede ofrecer la Iniciativa Mérida a partir del 2009, como una opción bilateral para fortalecer los programas de prevención, reforma judicial y programas estratégicos en materia de seguridad y justicia integral en México y Centroamérica. En este sentido, es fundamental que los estados de la frontera norte del país cuenten con propuestas estratégicas para fortalecer con una visión más integral y transversal los problemas de seguridad y prosperidad en nuestra región, en donde los temas de la seguridad y migración serán fundamentales para concebir una agenda integral en tales temas.

Los impactos de la política de seguridad fronteriza de EE.UU plantean la importancia de evaluar los impactos locales, regionales y transfronterizos de tal política en la criminalización contra los migrantes. Como consecuencia, los estados del norte de México se enfrentan al reto de fortalecer la coordinación intergubernamental para resolver problemas de seguridad nacional y seguridad fronteriza. Por ello, se necesita fortalecer una coordinación y cooperación intergubernamental eficaz con el gobierno federal mexicano. Asimismo, es indispensable fortalecer la cooperación intergubernamental, transfronteriza y binacional en el marco de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-EE.UU, con la finalidad de conceptualizar que la migración es una fuente de oportunidades para el desarrollo y seguridad. Los retos en este ámbito no se reducirán si los estados fronterizos con EE.UU no cuentan con planes de desarrollo en los cuales se promueva la competitividad y un mayor bienestar para las poblaciones. En tal sentido, los estados fronterizos se enfrentan al reto de comprometerse con el diseño e implementación de una agenda estratégica intergubernamental en materia de asuntos internacionales, entre cuyos temas deben destacar:

- Aprovechar las ventajas y oportunidades de la ASPAN y la Iniciativa Mérida en materia de seguridad, competitividad y desarrollo.
- Equilibrar las prioridades de seguridad y migración en el contexto de la implementación de la Iniciativa Mérida.
- Fortalecer los esquemas de protección a las violaciones de los derechos humanos y laborales de los migrantes tanto en territorio mexicano como en Estados Unidos, bajo las directrices del sistema jurídico de EE.UU y la Ley General de Población Mexicana.
- Promover un programa estratégico para destacar los aportes de la migración para el crecimiento y el desarrollo local-regional tanto en México y en Centroamérica.
- Fortalecer los esquemas de comunicación con los actores claves que conciben que la migración es dañina a la economía y sociedad de EE.UU.

En suma, la importancia estratégica de la migración laboral internacional para el desarrollo local y regional en Iberoamérica debe de ser un punto de partida para destacar su papel estratégico. Sin embargo, si tales países no reconocen que la migración es un asunto de seguridad de los países involucrados y que requiere articularse como parte de planes estratégicos nacionales y regionales, bajo la perspectiva de la seguridad y el desarrollo.

1.3 Una mirada sobre América Latina: el populismo en la inseguridad

El surgimiento del populismo penal como alternativa efectiva para el control de la criminalidad también ha impactado en el contexto latinoamericano. La necesidad de considerar modelos y alternativas aplicados en otras regiones del mundo –principalmente en países desarrollados- ha fomentado la tendencia de “importar” prácticas que no necesariamente se ajustan a la realidad de cada uno de los países de la región.

Si bien en el contexto de desinstalación del Estado de Bienestar –en Estados Unidos y Europa- tuvo consecuencias en las clases populares en términos de desprotección social, a lo cual es necesario agregar que han sido foco de la acción policial y sufrido el endurecimiento de las políticas orientadas al control de la criminalidad. Para Paul Chevigny (2003) en América Latina existe una situación distinta, debido que desde la década de 1990 se ha incrementado el gasto social –aunque no necesariamente en una lógica welfarista- contradiciendo la hipótesis sobre su reducción y el efecto a través del aumento del delito, por lo que en la región no es posible generalizar el concepto de Estado de la Seguridad. Más bien existen ciertas tendencias populistas⁵ en el plano político, como la disputa por el electorado a través de medidas de “mano dura”, o en lo que refiere a las tareas policiales mediante la mayor discrecionalidad de sus efectivos, el surgimiento de denuncias por abuso policial o la inclusión de militares en tareas de seguridad pública. El problema de la criminalidad en la región refleja en parte por las *“limitaciones contemporáneas sobre las funciones y servicios del Estado, tanto en el incremento de la inequidad como del conflicto social”* (2003:91).

De este modo se han impulsado prácticas e iniciativas que tienen por principal propósito reducir la criminalidad, las cuales no están necesariamente orientadas a impactar en los factores estructurales de la violencia, sino más bien intentan aproximarse al problema para dar respuestas que tengan viabilidad política-electoral. Se retoma entonces la visión pragmática de la política sobre el camino más lento y complejo de buscar mecanismos para hacer frente a las causas del problema.

Desde una perspectiva latinoamericana, es posible sostener que la tendencia de los gobiernos de la región por impulsar políticas que privilegian el control y sanción por sobre otro tipo de alternativas, se puede caracterizar por los siguientes aspectos: el incremento del presupuesto de seguridad pública, modificaciones penales orientadas al endurecimiento, la disminución de la edad de imputabilidad penal y el aumento de la población penitenciaria.

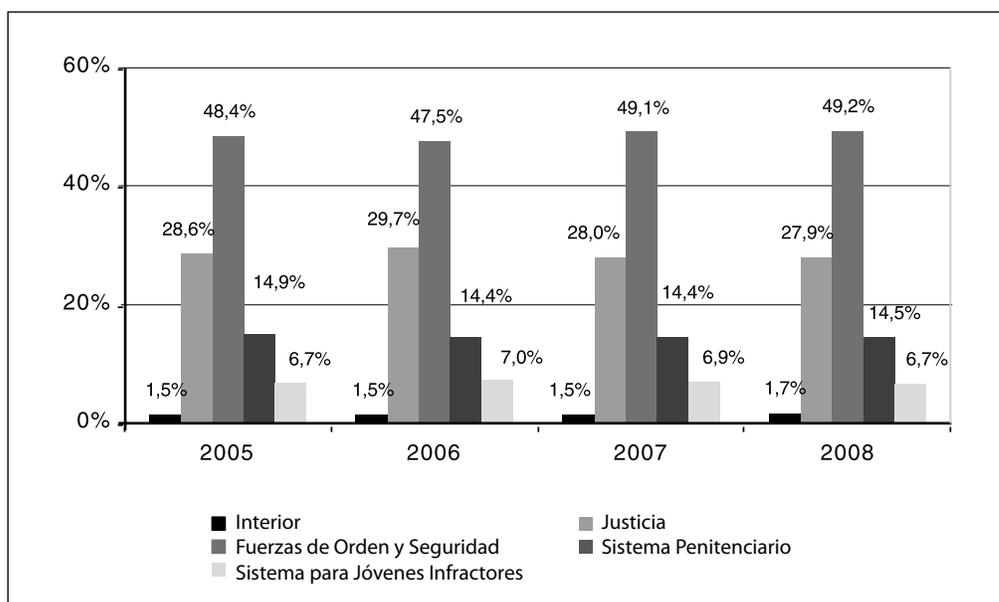
Una de las formas como se refleja el interés del Estado por implementar iniciativas para prevenir y controlar la criminalidad se materializa en la definición presupuestaria (Carrión, 2009). La misma pasa por múltiples momentos de decisión que involucra focalización del gasto, prorización de ciertas materias e instituciones. También la generación de una agenda política que busca resolver discursiva o efectivamente el problema de la inseguridad.

⁵ Se entenderá populismo como: “un estilo de comunicación política que apunta a satisfacer las esperanzas y a ganar la confianza de una clientela de masa sobre la base de la afirmación absoluta de una realización de sus expectativas sociales...” (Hermet, 2003:10).

En esta perspectiva, el caso chileno resulta bastante ilustrativo por las complejidades que implica el análisis del presupuesto de la seguridad. Las partidas destinadas al sector son múltiples y muchas veces se invisibilizan por estar dentro de diversos ámbitos o niveles político-administrativo. A pesar de estas limitaciones, según antecedentes de la Dirección de Presupuestos⁶, el gasto en el ítem de Orden y Seguridad que corresponde exclusivamente a las asignaciones para Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones, en el periodo 1996-2006 muestra un incremento de 161,7%, el cual al ser analizado en relación al porcentaje del PIB no ha mostrado variaciones sustantivas (Salazar y Fernández, 2009; Olavarría, 2005). Al igual que la mayoría de los países de la región la concentración del presupuesto chileno recae en las instituciones policiales, cuyo gasto se destina principalmente al personal.

En el ámbito preventivo el cálculo del gasto público se torna imposible dado que se carece de una institucionalidad encargada del tema, por lo que la información es parcializada, variable y de difícil análisis. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública⁷ incluye diversas iniciativas del tipo preventivo implementadas en distintos niveles de gobierno, pero no se estima el monto de inversión comprometido como tampoco existen suficientes evaluaciones de las acciones realizadas.

Gráfico 1. Distribución del presupuesto de Seguridad Ciudadana en Chile 2005-2008 (porcentaje)



Fuente: Salazar y Fernández, 2009.

⁶ Para más información visitar: <http://www.dipres.cl>

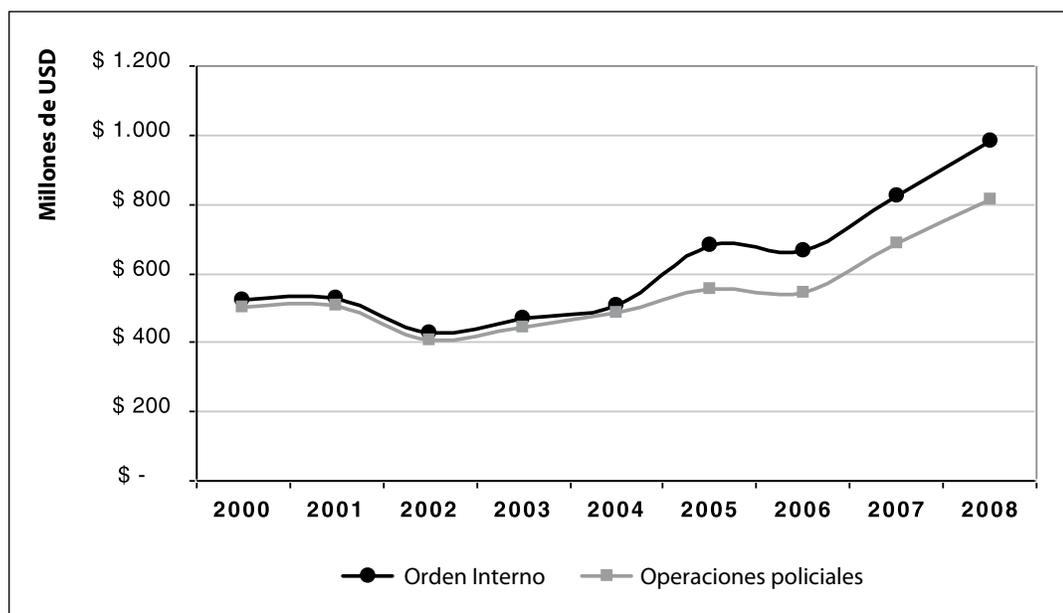
⁷ Para conocer en detalle los contenidos de este documento es posible visitar: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/>

En el periodo 2000 al 2006 se aprecia una tendencia al incremento del presupuesto para las instituciones vinculadas al control y sanción, específicamente para la policía, el Poder Judicial y el sistema penitenciario. Comparativamente, es esta última quien ha obtenido menores recursos para llevar a cabo sus funciones, situación que requiere atención al considerar el crecimiento que ha tenido la población penal en el país, que para ese año llegó a 39.419 reclusos en régimen cerrado (Dammert y Zúñiga, 2008). La importancia del tema carcelario se vislumbra cuando se revisa el presupuesto destinado entre 2000 y 2009 que se ha incrementado de 94 a 177 mil millones de pesos, una cifra que equivale a cerca de 327 millones de dólares.

En el caso de Perú, la información es provista por el Ministerio de Economía y Finanzas⁸, el presupuesto asociado al ámbito de la seguridad ciudadana corresponde a *orden interno*, el que se encuentra dentro de la partida del sector Interno. La clasificación contempla una serie de categorías, entre las que destacan: autoridad política, control de armas y municiones, operaciones policiales y seguridad ciudadana.

Al revisar la tendencia del presupuesto de orden interno en Perú a partir del año 2000, se observa que el incremento en términos monetarios es significativo porque los montos involucrados en la partida crecieron en 188%. A pesar de ello, de acuerdo con Muñoz (2009), en relación al presupuesto general del país este se redujo a partir de 2002 hasta 2007, llegando a una cifra que representa el 6,2%, es decir, la menor del periodo.

Gráfico 2. Presupuesto de orden interno y operaciones policiales en Perú



Fuente: Elaboración propia a base de Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2009.

⁸ Información disponible en <http://www.mef.gob.pe/>

El grueso del presupuesto del programa de *Orden Interno* corresponde al ítem de *operaciones policiales*, en el cual se considera el accionar de la fuerza pública en las diversas labores de control, investigación, vigilancia y protección que se ejercen en el territorio. Al revisar el periodo 2000-2008 también es posible observar un incremento sostenido de las transferencias del Estado a la Policía Nacional del Perú (PNP), que tuvo un alza de 162%. Hasta 2004 el presupuesto policial concentró alrededor del 96% del total de la partida del sector, con lo cual es posible afirmar el énfasis en el control como estrategia para enfrentar la criminalidad. Mientras que a partir de 2005 la partida ve mermada su participación en 10% para mantenerse en cifras que bordean el 80% debido a la inclusión de otros componentes, como por ejemplo, atenciones de salud pública.

El presupuesto de operaciones policiales se destina principalmente para realizar *vigilancia policial de naturaleza civil*, y de ella el mayor porcentaje del gasto se utiliza para las remuneraciones y pago de seguridad social de los funcionarios de la PNP. Mientras que las inversiones en infraestructura, que representan cifras menores, se ejecutan a través del Presupuesto Institucional Modificado, las cuales abarcan principalmente construcción o mejoramiento de recintos policiales, adquisiciones de tecnología y equipos, entre otros aspectos relativos a las tareas policiales.

Mientras que la partida correspondiente al subprograma denominado *seguridad ciudadana* tiene por objetivo financiar el funcionamiento de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), cuya principal labor es apoyar la implementación de comités locales de seguridad ciudadana, es bastante reducida en comparación con los recursos destinados para las actividades policiales ni siquiera alcanza al 1% del programa Orden Interno (Muñoz, 2009).

Es posible establecer que el mayor porcentaje de los fondos públicos destinados para la seguridad ciudadana son para el funcionamiento de las instituciones policiales, que se utilizan principalmente para gastos de personal. A pesar de ello, existen problemas en las condiciones de trabajo y bienestar de los funcionarios de la policía en la región, que sin duda afectan la profesionalización de los efectivos (FLACSO, 2007) y con ello la calidad del servicio prestado. Esta situación es paradójica considerando que buena parte de las medidas aplicadas en diferentes países de la región apuntan al incremento de la dotación policial y del equipamiento. Por su parte, las asignaciones aún no son suficientes para el desarrollo de políticas y programas de carácter preventivo, mientras que los principales perjudicados son los gobiernos locales que generalmente requieren de la transferencia de recursos que les permita implementar acciones desde una perspectiva comunitaria.

En el plano del sistema de justicia a nivel latinoamericano, una de las grandes transformaciones en curso ha sido la implementación de la Reforma Procesal Penal, al cambiar el tradicional sistema inquisitivo por uno de tipo acusatorio, oral y público. Las expectativas han estado centradas en brindar mayor eficiencia y efectividad al sistema, a través de la figura del Fiscal quien tiene una serie de facultades para perseguir el delito: la investigación del hecho delictivo, el monopolio de la acción penal y discrecionalidad para eliminar aquellos casos que no son viables en un juicio (Pásara, 2009), sumado también a garantizar un proceso justo a los imputados.

A juicio de Riego (2006), las reformas impulsadas en la región comparten el cariz *fundacional*, debido a que las mismas han definido cambios institucionales, organizacionales, prácticas y por sobre todo modificaciones legales sustantivas tanto para regular como para permitir la persecución penal. A pesar de ello, en el proceso de implementación han surgido trabas de tipo político, resistencias de otras instituciones que deben cumplir labores auxiliares dentro del proceso –como por ejemplo la policía-, además de las dificultades presupuestarias que han limitado el progresivo avance de la instalación de la reforma en muchos países de la región.

A su vez surgen expectativas sobre la reforma procesal penal como un mecanismo para afrontar los problemas de criminalidad a pesar de que la evidencia entre la adopción de este modelo y su reducción no es clara (Mohor y Cobarruvias, 2007). Sin embargo, cuando existen períodos de mayor incidencia delictiva o ciertos hechos graves la perspectiva garantista se ve reducida y se impulsan medidas que buscan fortalecer la punitividad. Un ejemplo de ello es Bolivia que en 2003 realizó modificaciones a las medidas cautelares y alternativas con el objetivo de reducir la criminalidad. La situación se replica en El Salvador, donde algunas reformas penales incorporaron la detención por sospecha como una atribución policial, en la tónica de limitar las garantías y derechos de los inculpados (Palmieri, 2004). Mientras que en Chile, país donde la reforma de la justicia se ha realizado a cabalidad, diversos cambios legales posteriores dan cuenta de una tendencia similar a los casos mencionados previamente.

Las modificaciones legales orientadas al endurecimiento penal y la percepción de las propias instituciones del sistema de justicia sobre este punto son interesantes de indagar en el caso brasileño. Uno de los principales instrumentos legales fue la promulgación de la Ley 8.072/90 que considera principalmente los tipos penales de: homicidio, extorsión, extorsión mediante secuestro, violación y atentado violento en contra del pudor. Esta ley señala también que los condenados por estos delitos no podrán ser sujeto de indulto, amnistía o gracia, estipula el tiempo mínimo de cumplimiento de condena –que se incrementa para los reincidentes- y que la reclusión debe efectuarse en recintos carcelarios de máxima seguridad.

Algunos estudios (Azevedo, 2009; ILANUD, 2005) han señalado que las políticas de encarcelamiento masivo propiciadas a través de esta ley no tuvieron un efecto en la reducción de la criminalidad, y menos en los delitos especificados en ella, sino más bien produjo un incremento desproporcionado de la población carcelaria. También el informe elaborado por ILANUD sostiene que la ley, a través del endurecimiento penal, no inhibe la realización de diversos tipos de delitos.

Para Azevedo (2009) las instituciones del sistema de justicia brasileño, en particular el Ministerio Público de un estado del país afirman poseer mayor afinidad con el modelo de Tolerancia Cero como mecanismo para afrontar el delito. En este sentido, el endurecimiento penal, tanto en la cultura organizacional de las instituciones del sector seguridad pública como en las leyes promulgadas, están en sintonía con las demandas formuladas desde la opinión pública y que gozan de apoyo popular.

En el caso de Argentina, Sozzo (2007) señala que en los últimos 10 años han surgido expresiones de populismo punitivo en momentos políticos álgidos. Un ejemplo de ello fueron las elecciones

de jefe de gobierno de Buenos Aires en el año 2000, en donde Ruckauf – en esa época Gobernador- propició la reforma del Código Procesal Penal de la provincia –Ley 12.405- en donde se restringió la libertad de los imputados durante el proceso penal y además limitó la excarcelación en casos donde la pena no sea superior a los 6 años de prisión efectiva y las características del condenado permitan la libertad condicional. Las restricciones se incrementaron con las modificaciones mediante las leyes 13.177 y 13.183 de 2004 mediante las cuales se prohibió la excarcelación para sentencias relativas a delitos sexuales especialmente en el caso que la víctima sea menor de edad, además del porte ilegal de arma de fuego cuando existan antecedentes previos por otros delitos graves.

Entre el año 2000 y 2001, el Gobierno Federal encabezado por el Presidente de la Rúa también generó modificaciones a la ley 25.297 que reformó el Código Penal al considerar como agravante el uso de arma de fuego en un delito con violencia e intimidación contra las personas, la pena aplicable al imputado se incrementará en un tercio. Por su parte, la ley 25.430 establece la aplicación de la prisión preventiva, en esta norma se revoca el uso de los días que excedieron el periodo definido para restarlos de la pena a cumplir.

Hechos de este tipo se replican en gobiernos posteriores, de este modo Sozzo sostiene que la punitividad que se implementado a través de diversas normas ha producido en el sistema penitenciario un *“crecimiento sostenido e impresionante”* (2007:100) de los sujetos privados de libertad en el país, que para el periodo entre 1997 y 2004 es del 71%, una cifra que no considera a quienes están cumpliendo condenas en recintos policiales.

Tabla 1. Definición y pena para delitos de homicidio y robo

País	Tipo penal	Definición	Pena
Argentina	Homicidios	El que mate a otro. (Art. 79)	De 8 a 25 años. Reclusión perpetua en el caso de lazos familiares, con alevosía, por precio, con premeditación de dos o más personas.
	Robo	El que se apoderare ilegítimamente de una cosa mueble, total o parcialmente ajena, con fuerza en las cosas o con violencia física en las personas, sea que la violencia tenga lugar antes del robo para facilitararlo, en el acto de cometerlo o después de cometido para procurar su impunidad. (Art. 164)	Un mes a 6 años. En caso de robo con homicidio la reclusión es de 10 a 25 años. Con uso de violencia, uso de armas y causa de lesiones entre 5 a 15 años
Chile	Homicidio	El que mate a otro (Art. 391)	Presidio mayor en su grado medio (10 años y un día a 15 años) a presidio perpetuo. Presidio mayor en su grado mínimo (5 años y un día a 10 años) a medio (10 años y un día a 15 años) en otros casos.
	Robo con violencia y robo con intimidación	Por violencia o intimidación en las personas los malos tratamientos de obra, las amenazas ya para hacer que se entreguen o manifiesten las cosas, ya para impedir la resistencia u oposición a que se quiten, o cualquier otro acto que pueda intimidar o forzar a la manifestación o entrega. Hará también violencia el que para obtener la entrega o manifestación alegare orden falsa de alguna autoridad, o la diere por sí fingiéndose ministro de justicia o funcionario público. (Art. 439)	En el caso que se cometa homicidio, violación o algún tipo de lesiones corresponde presidio mayor en su grado medio (10 años y un día a 15 años) a presidio perpetuo calificadao. Cualquier otro tipo de robo la sanción es presidio mayor en sus grados mínimo (5 años y un día a 10 años) a máximo (15 años y un día a 20 años).
Colombia	Homicidio	El que matare a otro (Art. 103); El que preterintencionalmente matare a otro (Art.105); El que por culpa matare a otro (Art.109)	Mínimo de 17 años y 4 meses (208 meses) y un máximo de 37 años y 6 meses (450 meses) Delito agravado: entre 33 años y 4 meses (400 meses) hasta 50 años (600 meses). Homicidio culposo: mínimo de 2 años y 8 meses (32 meses) hasta 9 años (108 meses), más multa y sanción por tenencia de armas o conducción de vehículos.
	Hurto con violencia sobre las personas	Hurto calificado (art. 240)	Pena de 8 a 16 años

México	Homicidio	Comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a otro. (Art. 302).	La sanción para homicidio simple es de 12 a 24 años. En caso de riña entre 4 a 12 años
	Robo	El que se apoderé de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona (Art. 367). La violencia a las personas se distingue en física y moral. Se entiende por violencia física en el robo: la fuerza material que para cometerlo se hace a una persona (Art. 373) Hay violencia moral: cuando el ladrón amaga o amenaza a una persona, con un mal grave, presente o inmediato, capaz de intimidarlo. (Art. 373)	Pena de 3 a 10 años de prisión, en el caso de robo con violencia se agregan entre 6 meses a 5 años a la sanción anterior.
Perú	Homicidio	El que mata a otro (Art.106) Homicidio calificado por ferocidad, por lucro o por placer. Para facilitar u ocultar otro delito, con crueldad o alevosía, por medios que pongan en peligro la salud de las personas (Art. 108)	Homicidio simple: No menor de 6 años y no menos de 20 años. Homicidio calificado: No menor de 15 años
	Robo	El que se apodera ilegítimamente de un bien mueble total o parcialmente ajeno, para aprovecharse de él, sustrayéndolo del lugar en que se encuentra, empleando violencia contra la persona o amenazándola con un peligro inminente para su vida o integridad física (Art. 188).	Pena entre 3 y 8 años. Para el robo agravado es entre 10 a 20 años, si la víctima son menores o ancianos la pena se define entre 20 a 25 años

Fuente: elaboración propia a base de Código Penal de cada país.

Otro rasgo de transformación vinculada al sistema de justicia, corresponde a la promulgación de marcos legales para el tratamiento de jóvenes infractores de ley, principalmente a través de la definición de la edad de imputabilidad penal y la creación de un sistema de justicia especializado que define múltiples sanciones. De acuerdo con diversos autores (Beloff, 1998; Carranza y Maxera, 2005), las leyes sobre niños, niñas y adolescentes estaban tradicionalmente ligadas a la noción de situación irregular para posteriormente dar un giro hacia la *doctrina de la protección integral* (Beloff, 1998:1) sustentada básicamente en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y otros acuerdos internacionales. Es por ello que los sistemas de responsabilidad penal adolescente tienen como objetivo primordial establecer mecanismos específicos de sanciones para este grupo etáreo como consecuencia de la comisión de un delito, por lo que la dimensión de protección integral ha quedado parcialmente relegada.

En este punto recobra especial importancia el rol de los medios de comunicación, ya que en muchos casos la disminución de la edad de imputabilidad penal se ha puesto en debate a partir de casos emblemáticos que involucran a menores de edad en hechos de violencia.

Tabla 2. Responsabilidad penal adolescente en America Latina y el Caribe

País	Ley	Año de promulgación	Edad	Norma	
				Protección	Infracción penal
Barbados	The Laws of Barbados, Chapter 138	1998	16 años		√
Bolivia	Ley N° 2.026	1999	12 años	√	√
Chile	Ley 20.084	2005	14 años		√
Colombia	Ley 1.098	2006	14 años	√	√
Costa Rica	Ley 7.576	1996	12 años		√
Guatemala	Decreto N° 27-2003	2003	13 años	√	√
Panamá	Ley N°40	1999	14 años		√
Paraguay	Ley 1.680/01	2001	14 años	√	√
República Dominicana	Ley 136-06	2003	13 años	√	√
Perú	Ley 27.337	2000	12 años	√	√
Uruguay	Ley 17.823	2004	13 años	√	√

Fuente: Elaboración propia a base de Dammert y Zuñiga (2008), ILSED y legislaciones nacionales sobre la materia.

Al revisar el marco jurídico relativo a los niños, niñas y adolescentes en una serie de casos en la región es posible afirmar que al menos 7 de ellos contemplan aspectos de protección en la ley, por ejemplo: derechos fundamentales, proceso de adopción o regulaciones sobre el trabajo infantil. Mientras que en el caso de Barbados, Chile, Costa Rica y Panamá la norma aborda específicamente la responsabilidad penal adolescente, señalando la edad de imputabilidad, el sistema de justicia responsable, el tipo de medidas aplicables al infractor, los organismos vinculados, entre otros aspectos.

En relación a la edad de imputabilidad penal, el rango oscila entre los 12 años para los casos de Bolivia, Costa Rica y Perú hasta los 16 años como Barbados, mientras que la tónica de varios países es definir la imputabilidad a partir de los 14 años. Para adolescentes menores a esta edad corresponde la aplicación de medidas de protección, lo cual hace mucho más difusa la clasificación entre protección e infracción debido a que generalmente quienes comenten delitos también se encuentran en algún grado de vulneración de derechos.

El tipo de sanciones aplicadas se organiza básicamente en tres niveles: socioeducativas, vigilancia o supervisión y privativas de libertad. Estas últimas son las más significativas para entender el proceso de endurecimiento de la ley penal para jóvenes infractores. Por ejemplo, en Costa Rica ellas son aplicables cuando el delito cometido tiene una sanción superior a 6 años en el sistema de adultos o por el incumplimiento de una medida de carácter socioeducativa para lo cual son destinados a centros especializados (Ley 7.576, 1996).

Por su parte, en Colombia, este tipo de medidas son aplicables sólo a jóvenes entre 16 y 18 años, y al igual que el caso mencionado anteriormente, en aquellos delitos que están tipificados en el Código Penal con 6 o más años de prisión, por lo que el periodo de internación no puede ser superior a 5 años, salvo en el caso de homicidio, secuestro o extorsión, donde la sanción puede llegar hasta 8 años⁹ (Ley 1.098, 2006).

El sistema de sanciones en Paraguay también contempla como el nivel máximo la privación de libertad por un periodo entre 6 meses y 4 años, con la excepción de aquellos hechos tipificados en el Código Penal con una pena igual o superior a 5 años -homicidio, lesiones graves, secuestro, entre otros-, donde la sanción se incrementa hasta 8 años de privación de libertad. Será de un año en el caso que medidas anteriores no hayan sido suficientes o no cumplidas de manera adecuada, también por la conducta reprochable del joven durante la vigencia de la medida aplicada (Ley 1680/01, 2001).

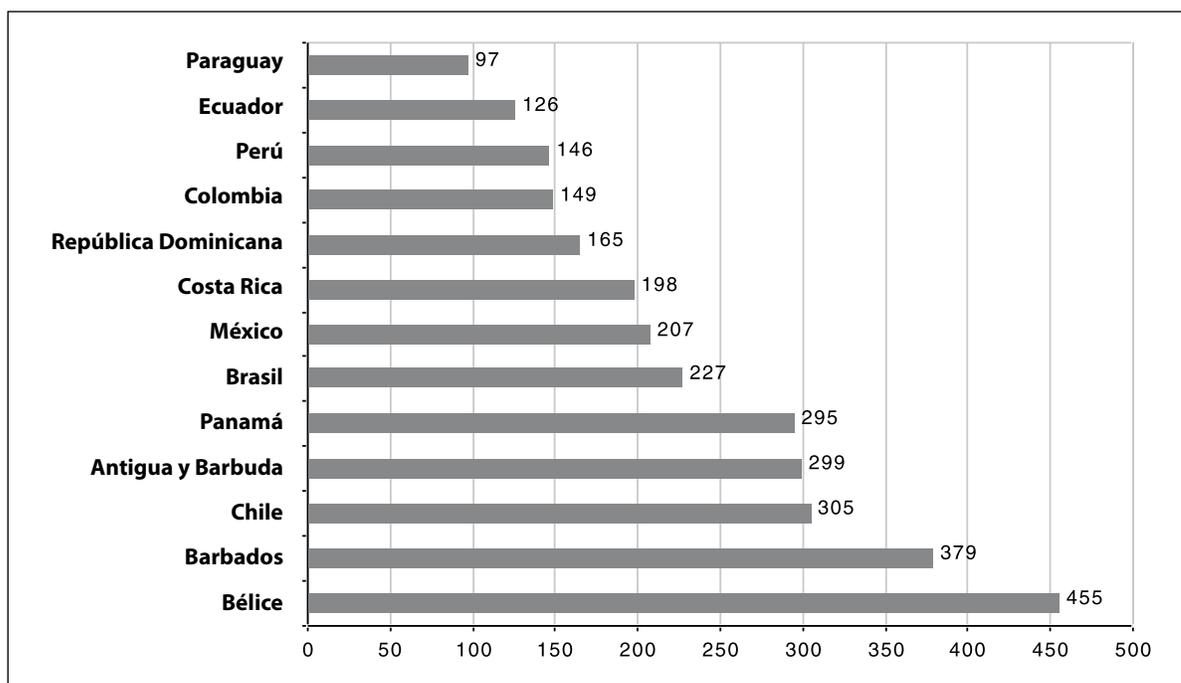
Una situación problemática es el tipo de espacio destinado a jóvenes infractores en el caso de cumplir con medidas privativas de libertad. De hecho en muchos países la infraestructura no es la adecuada, y por lo tanto no es posible separar al grupo de infractores con aquellos que entran al sistema por razones de protección, condiciones que exponen a estos últimos a la violencia. Mientras que en el caso de los adolescentes infractores, les permite incrementar sus redes y validar sus habilidades entre pares, debido a las dificultades existentes para implementar programas de reinserción efectiva.

Sin duda que una de las principales aristas del populismo penal en la región corresponde a la situación penitenciaria en los países de América Latina y el Caribe¹⁰ (Carranza, 2001; Birbeck y Pérez-Santiago, 2006; Dammert y Zúñiga, 2008). El incremento sustantivo de las personas privadas de libertad en diversos centros de reclusión a través de la región ha adquirido una connotación crítica, ya sea por las precarias condiciones, la crisis de infraestructura, la carencia de oportunidades para la efectiva rehabilitación y reinserción o el abuso de los derechos humanos, ha puesto en tela de juicio a las instituciones responsables del sistema penitenciario.

⁹ El juez podría sustituir la sanción, siempre y cuando el infractor cumpla con las condiciones señaladas por el Tribunal.

¹⁰ No es la intención de este reporte hacer hincapié en el tema penitenciario en la región, para ello revisar: Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (2008). La cárcel: problemas y desafíos para las Américas, FLACSO, Santiago, Chile.

Gráfico 3. Tasa de población penal cada 100 mil habitantes en America Latina y el Caribe (2008)



Fuente: Elaboración propia a base de International Centre for Prison Studies (ICPS), 2009.

Al considerar las cifras que entrega para las Américas el *8th World Prison Population List*¹¹, señala que para Sudamérica corresponde a 154 internos cada 100.000, mientras que para el Caribe es de 325. En comparación con ellas, la tasa de población penal en Chile, Panamá y Brasil es significativamente alta, situación que se replica en una serie de países en el Caribe anglófono -principalmente Barbados-, en donde la población total es mucho menor en relación al resto de los países de América Latina.

Un aspecto que manifiesta el incremento de la población penal y la crisis del sistema penitenciario en la región es el indicador de sobrepoblación carcelaria, en donde dos casos emblemáticos son El Salvador y Ecuador. Para el primero, las personas privadas de libertad a mediados de 2008 ascendían a 18.509 mientras que la capacidad del sistema era de 7.990, lo que equivale a un 132% de sobrepoblación la que podría explicarse por la aplicación de las leyes antimaras. En Ecuador, la situación no es muy diferente porque la capacidad del sistema al mismo año era de 7.643 personas, mientras que las cifras oficiales señalaban más de 17.000 internos, es decir, un 128% de sobrepoblación. La situación no es menos compleja en otros países tales como: República Dominicana, Brasil o Perú (Dammert y Zúñiga, 2008).

11 International Centre for Prison Studies (ICPS), King's College of London: <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>

La sobrepoblación y el incremento de tasas de población penal en la región dan cuenta de la tendencia punitiva. De este modo, la incapacitación, es decir, el proceso a través del cual se pretende dejar fuera de circulación a quienes han cometido delito mediante las penas privativas de libertad se ha aplicado en la región con el objetivo de reducir la criminalidad, en desmedro de la reinserción y rehabilitación social. La situación es paradójica, porque si bien la población se ha incrementado, los recursos públicos destinados para financiar la mantención de los recintos y su personal son escasos frente al incremento del costo. Esta situación ha derivado en la búsqueda de mecanismos como la concesión de cárceles a privados para hacer frente a la crisis, proceso que no está exento de críticas¹².

El énfasis punitivo y sus consecuencias en la situación carcelaria no solo se refleja a través del aumento en la población penal. Diversos autores (Larrauri, 2009; Rosal, 2009 y Frost, 2008) señalan que puede ser analizada también incorporando otros elementos relativos al incremento en la tendencia a encarcelar y la intensidad de la condena. Las políticas basadas en la incapacitación han definido una mayor propensión al cumplimiento de penas de cárcel para las poblaciones de riesgo, entendiéndolas como aquellos sujetos que cuentan con antecedentes penales para delitos graves. Por su parte las modificaciones en las condenas han definido una mayor duración de ellas y también su intensidad al restringir las medidas alternativas para su cumplimiento. En ambos casos se pretende controlar el riesgo de la reincidencia y con ello, propiciar nuevos casos de victimización.

La punitividad emerge como una respuesta a *“...sentimientos emocionales y primarios frente al delito y el delincuente, sentimientos que, sin embargo, procesan y aceptan, sin ninguna dificultad, la idea de castigo, venganza y especialmente, la de quitar literalmente de en medio (inocuar o incapacitar) al delincuente”* (Rosal, 2009:20), la cual tiene un eminente carácter político al resaltar la importancia de la dimensión subjetiva y la perspectiva de las víctimas por sobre la efectividad de las penas de cárcel para reducir el delito.

Los factores expuestos a lo largo de este capítulo pretenden contextualizar sobre los elementos característicos del énfasis en la punitividad y el control a nivel global, y por supuesto, su expresión en América Latina. Ello da pie para abordar como eje de análisis la dimensión política y los aspectos vinculados al rol de la opinión pública en torno a la problemática del delito y la inseguridad.

¹² Procesos de privatización de cárceles se han dado en diversos países de la región, por ejemplo: Chile, Brasil, Perú, entre otros. ILANUD y una serie de expertos han formulado cuestionamientos a este modelo (Milenio, 2008).

Fuerzas Armadas en seguridad pública

David Álvarez

Cientista Político. Master en Estudios Latinoamericanos, Georgetown University

Aunque el retorno de la democracia y el fin de los conflictos armados en América Latina hacían presagiar una importante disminución de la participación de los militares en seguridad interna, el posicionamiento de la seguridad ciudadana como uno de los principales temas de la agenda reintrodujo con fuerza el debate sobre el uso de las fuerzas armadas en seguridad pública.

En efecto, la baja confianza ciudadana en las instituciones policiales, el aumento real –o subjetivo– de los índices de violencia y criminalidad, la baja capacidad de respuesta de los Estados para reducir el temor, la ausencia de políticas específicas para enfrentar la inseguridad y el creciente posicionamiento de discursos de mano dura para el combate contra el crimen son en parte factores que explican la creciente demanda por la utilización de todos los recursos disponibles, incluido el militar, para enfrentar la inseguridad.

El uso de las fuerzas armadas en seguridad interna genera controversia y debate. La pregunta sobre la efectividad de su uso, el grado de seguridad alcanzada, la proporcionalidad en el uso de la fuerza son solo alguna de las consideraciones que enfrentan a detractores y promotores de esta medida. Desde un punto de vista institucional sin embargo, cabe preguntarse si su uso se trata este de un fenómeno temporal –como respuesta política frente a la crisis de seguridad– o más bien, ¿las fuerzas armadas jugaran en el ámbito interno un rol permanente en el concierto latinoamericano?

Una mirada rápida a lo largo del Hemisferio permite identificar en Brasil y México la mayor experiencia en el uso de sus fuerzas armadas en seguridad pública. Ya sea de forma esporádica como en el caso de Brasil o como parte de un planeamiento centralizado y más permanente en el caso de México, las fuerzas armadas han ejercido tareas de control de personas, combate contra el narcotráfico, inteligencia, enfrentamiento con grupos criminales, entre otras actividades relacionadas con la seguridad pública. En Centro América, por su parte, la experiencia en el uso de las fuerzas armadas se instaló más recientemente de la mano de gobiernos cuya plataforma política prometía la aplicación de “mano dura” contra la delincuencia.

En una gran mayoría de los países de la región, los gobiernos cuentan con el respaldo de la legislación para recurrir a este tipo de medidas. Sin embargo, a la luz de la evidencia que demuestran los casos aquí nombrados¹ la decisión que implica su uso corresponde a consideraciones de carácter político por sobre decisiones basadas en políticas. Las consecuencias prácticas sin duda van mucho más allá de las sutilezas del lenguaje.

Pocos han sido los estudios que han analizado de manera empírica los resultados de la utilización de los militares en seguridad pública. Una evaluación comprensiva sin embargo deberá auscultar elementos que van mucho más allá de consideraciones cuantitativas relacionadas con la baja en las tasas de criminalidad.

En primera lugar, la utilización de las Fuerzas Armadas debe estar ajustada no solo a derecho sino además de acuerdo con una política transparente sobre lo que se espera de ellas. Si la seguridad pública es o será parte de la misión de las fuerzas armadas, entonces estas deben contar con el entrenamiento e instrumentos adecuados para ejecutar su misión.

Una segunda consideración para el análisis se refiere a la forma en cómo las fuerzas armadas llevan a cabo su misión. Entrenadas para batir al enemigo, la seguridad pública implica un trabajo de protección ciudadana que desde el punto de vista operativo tiene diferencias sustantivas. En ningún caso, el uso innecesario de la fuerza puede ser permitido y el respeto y defensa de los derechos humanos debe estar garantizado.

Un tercer punto a tener en mente a la hora de evaluar los resultados de la defensa se refieren al gasto. En efecto, los países invierten grandes sumas de dinero en la función defensa que no se condice con la utilización efectiva de la inversión. Esta desvinculación de los objetivos esperados con el gasto realizado impide realizar evaluaciones objetivas, y más importante aún, profundiza la desconfianza ciudadana en las instituciones. Si el uso de las fuerzas armadas será el de seguridad pública se debe transparentar en todos sus aspectos incluido el presupuestario.

Una vez contado con un mandato efectivo para la utilización de las fuerzas armadas en seguridad, será importante conocer el alcance temporal y espacial de la misión. Es conocido por ejemplo, como en Brasil se utiliza a las fuerzas armadas para proteger determinadas ciudades durante eventos masivos o reuniones internacionales. Estas acciones deben partir con la claridad de su temporalidad y la necesidad de fortalecer a la policía como institución necesaria para enfrentar al crimen de forma efectiva.

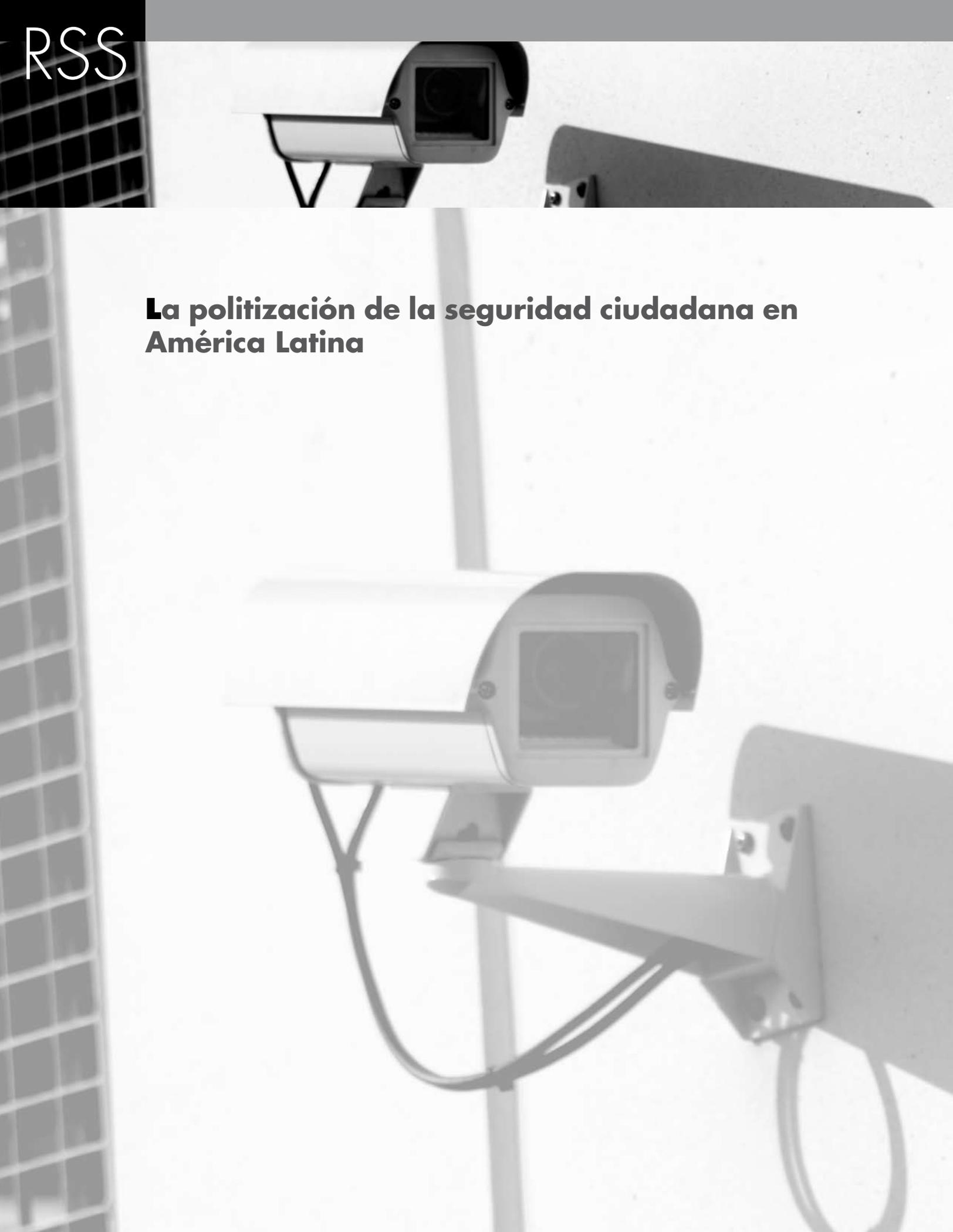
Con todo, evaluar el alcance de la utilización de las fuerzas armadas en seguridad pública no puede olvidar que las instituciones policiales son las llamadas a hacer frente al crimen y la violencia, justamente porque las fuerzas armadas actúan como instituciones coadyuvantes, por lo que avanzar en los procesos de reforma policial es una tarea urgente. La sostenibilidad y el apoyo político de las mismas son elementos claves para lograr un cambio sustancial en la forma como se realizan las labores policiales en la región. Reformas que no pasan únicamente por la reestructuración o la adquisición de tecnología, sino también por revalorizar el trabajo policial en su conjunto.

La utilización de las fuerzas armadas en seguridad pública aparece como una realidad en la región y las razones que justifican esta misión no parece desaparecerán en el corto plazo. Será tarea urgente comprometerse con estudios rigurosos que analicen las consecuencias de estas políticas para la institucionalidad de los países.

Notas:

1 Para más detalle ver: Dammert, Lucía y Álvarez, David (2008). Fuerzas Armadas en Seguridad Pública: ¿solución o problema?, Series Nueva Sociedad, Nueva Sociedad. URL: <http://www.nuso.org/upload/anexos/dammertfinal.pdf>

La politización de la seguridad ciudadana en América Latina



La politización de la seguridad ciudadana en América Latina

En la actualidad múltiples factores objetivos como el aumento de las tasas de denuncia, el incremento de la victimización y las debilidades propias del Estado por dar respuesta efectiva al problema de la criminalidad se suman a la dimensión subjetiva, principalmente la percepción de inseguridad, el temor y la impunidad, para explicar la emergencia de las demandas ciudadanas por mayor seguridad. Situación que revierte en la relevancia que este tema posee para el mundo político, la cobertura que realizan los medios de comunicación y el surgimiento de grupos de presión que intentan poner sus intereses en la agenda de seguridad ciudadana.

La seguridad ha constituido un bien público, y en este sentido se torna necesario velar por ella a través de diversos mecanismos de provisión, principalmente aquellos producidos desde el Estado. Como la provisión universal y perfecta no es posible, surge la prestación de servicios privados de seguridad como complemento para las necesidades e intereses de grupos específicos de la población. De igual modo, ambas categorías no son excluyentes en cuanto a la prevención y control del delito, pero gozan de atribuciones y funciones distintas de acuerdo con las reglas señaladas por la autoridad. Las tensiones existen por la noción de mercado con que opera la industria de seguridad privada, que contrasta con la insatisfacción de los ciudadanos frente a la labor de la policía o la justicia que no necesariamente operan con una lógica orientada a la satisfacción del cliente.

Como bien fue mencionado en el capítulo anterior, existe una *tríada* de actores que forman parte del proceso de politización de la seguridad ciudadana. De este modo, los políticos, la ciudadanía y los medios de comunicación confluyen en la articulación de intereses, transformándose en un *objeto de intercambio político* (Sozzo, 2007), el cual deriva en acciones -discursos, negociaciones, políticas, programas o proyectos- que tienen como objetivo operacionalizar este proceso. En donde a diferencia de otros ámbitos de la política y de las políticas públicas, la seguridad ciudadana no goza del privilegio del tiempo para dar respuesta a las necesidades expresadas o buscar alternativas de solución a los problemas de la criminalidad a largo plazo debido al temor ciudadano y la necesidad de obtener resultados en plazos reducidos (Escobar, et. al, 2005).

Este último punto se relaciona con la *emergencia* de la seguridad vinculada “a la centralidad que esta cuestión comenzó a adquirir en las percepciones y demandas de los ciudadanos hacia el mundo de la política...” (Sozzo, 2007:96), que se asocia a la relevancia electoral que adquiere al definir la necesidad de actuar de manera rápida y efectiva sobre el problema. Por su parte, las consideraciones de la ciudadanía, y particularmente de quienes han sido víctimas de hechos delictuales- forma parte central en el proceso de inclusión de demandas, que regularmente están inspiradas por las emociones que desata el delito.

De acuerdo a diversos autores, la relevancia política y electoral, la legitimación desde abajo, la emotividad y el sentimiento público son elementos que en parte ayudan a explicar el cambio en las políticas públicas de seguridad ciudadana. Es por ello que la severidad en el control del delito, el endurecimiento de la dimensión penal y el énfasis penitenciario se ha reflejado en el discurso y prácticas llevadas a cabo en la región, a pesar de no contar con evidencia suficiente que permita sostener que los resultados obtenidos han impacto sobre la violencia y criminalidad.

Otro aspecto asociado a la politización de la seguridad corresponde a las consecuencias económicas del uso de la violencia en las sociedades latinoamericanas (Kliksberg, 2007; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2001), debido a que generan costos relativos al control y prevención del delito, costos asociados a la salud –potenciales años de vida perdidos, lesiones, cuidados asociados a los traumas, entre otros- o relativos al sistema de justicia penal, tanto en lo que respecta a la administración de justicia como al sistema carcelario.

A lo anterior, es necesario considerar el gasto público que se destina al financiamiento y administración del sector seguridad pública. Como se expresó previamente existen costos asociados al funcionamiento de los diversos servicios de policía, justicia y penitenciarios, sumado a la administración de la burocracia responsable, el financiamiento del desarrollo de programas y políticas o transferencias a otros niveles gubernamentales para el desarrollo de iniciativas locales. De este modo, el Estado latinoamericano intenta cumplir con una serie de gastos públicos e inversión social con recursos que son siempre limitados, los cuales en muchas ocasiones son insuficientes incluso para áreas primordiales del desarrollo.

Para la ciudadanía también existen costos asociados al problema de la criminalidad. El primer ámbito corresponde a las consecuencias económicas sufridas por un hecho delictual, por ejemplo, los bienes perdidos o dañados en el caso del delito de robo, la incapacidad producida como resultado de lesiones graves o los años de vida perdidos para las víctimas de homicidios y sus familias. El segundo aspecto apunta al costo de la prevención del delito a través de servicios privados de seguridad, por lo que la contratación de guardias, alarmas, cámaras de vigilancia u otros dispositivos se masifican, particularmente en aquellos sectores que cuentan con mayores ingresos. Esto último es un factor que incide en la apreciación ciudadana sobre el desempeño de la seguridad pública, porque a juicio de algunos sectores la contratación de seguridad privada es una respuesta a la ineficacia de la provisión que realiza el Estado ante los crecientes hechos delictuales y la percepción de inseguridad imperante.

Frente a las *debilidades* existentes que se reflejan en demandas de la ciudadanía la respuesta preferente desde el Estado para velar por el orden y la seguridad pública ha sido incrementar los mecanismos de control y sanción (Kliksberg, 2007; Chevigny, 2003; Escobar, 2005) como la principal salida a la complejidad del problema, principalmente porque así es posible visibilizar la acción del Estado a través de la policía, la justicia y el sistema penitenciario.

Para Kliksberg (2007) existen una serie de *mitos* que han sido aplicados como respuesta, pero no han tenido el impacto esperado. De este modo se ha privilegiado la labor policial haciendo énfasis en la mano dura, es decir, incrementando la vigilancia hacia los sectores vulnerables y los espacios públicos, otorgándoles mayores atribuciones en desmedro de ciertas garantías o la focalización en reprimir acciones que no necesariamente constituyen delitos. Muchas de ellas corresponden a la importación de medidas desde los países desarrollados que han sido *exitosas* a primera vista, aunque sin considerar sus consecuencias e impacto real.

Sobre el cuestionamiento de las causas profundas de la delincuencia, la tónica ha sido replicar el discurso de la responsabilidad individual frente al delito, restando relevancia a los problemas sociales de carácter estructural en la región que tienen relación con la criminalidad, tales como:

la pobreza, el desempleo, la exclusión y la desigualdad, situación que es bastante más radical en el caso de los jóvenes. Para quienes quizás la única vinculación con el Estado es la policía a través de la represión dura, en ocasiones incluso, mediante maltratos y abusos.

Desde la aparición de la seguridad ciudadana como uno de los temas relevantes para las sociedades latinoamericanas, las respuestas estatales han privilegiado la dimensión policial en búsqueda de una respuesta efectiva al delito, con lo cual han quedado al margen otros tantos hechos violentos que no necesariamente pueden ser abordados con medidas de este tipo. Sin poner en duda la relevancia del trabajo policial como instancia de control y prevención del delito, desde una mirada politizada el incremento de la presencia policial en el espacio público ayudaría a aplacar la percepción de inseguridad y probablemente tendría una función disuasiva, pero no aborda el problema desde su complejidad profunda.

Según Cálix (2007) las respuestas que se han desarrollado en la región ceden “*a la tentación de ofrecer sin cortapisas más policías, más penas y más cárceles*” (2007:41) como las medidas que redundarían en mayor éxito para frenar el delito. En este sentido, no necesariamente una mayor dureza en las políticas y sanciones aplicadas permite obtener los resultados esperados: mayor seguridad y orden público. En este proceso se podrían radicalizar una serie de consecuencias tales como: el crecimiento desmedido de la población penitenciaria, la criminalización de grupos vulnerables o la estigmatización social y espacial.

Las posturas más conservadoras –no necesariamente en el sentido político del término- buscan impulsar una serie de medidas orientadas a controlar la inseguridad realizando la labor policial y penitenciaria, sobre todo al impedir que los infractores puedan cometer nuevos delitos a través de la incapacitación en la cárcel. En este ámbito, la situación en la región es bastante crítica a pesar de sus avances, sumado a que una de las externalidades negativas de la aplicación de medidas de esta índole es la convivencia de primerizos con internos más avezados que permite un intercambio de experiencias, prácticas y redes que “profesionalizan” la experiencia delictual.

El alto valor que ha adquirido para los políticos la temática de la criminalidad y la inseguridad se plasma en que forma parte central de las propuestas programáticas que realizan a la ciudadanía. En esta disputa, el enfrentamiento está dado por dos flancos. El primero es la difusión de propuestas que endurecen las acciones contra el delito, que responden a empatizar con la victimización y la percepción de inseguridad. Mientras que el segundo punto es la contraposición constante con las propuestas del contendor, situación que se radicaliza si forma parte de la administración en curso o del conglomerado de gobierno.

Argentina es un caso que ejemplifica este fenómeno, especialmente la campaña entre Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde en 1999 (Chevigny, 2003). En esta contienda electoral, Duhalde visitó Nueva York para conocer el modelo de tolerancia cero y su potencial aplicación en Argentina, quien además abogó por la reaplicación de la pena de muerte. Por su parte, Fernando de la Rúa como jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sostenía que el incremento de la criminalidad era producto de las insuficientes políticas orientadas a la reducción de la pobreza, lo cual era ampliamente rechazado por las autoridades de gobierno de la época al sostener que no era posible asociar la dignidad de la pobreza con la delincuencia como una patología.

Por su parte, la llegada del ex Presidente Kirchner al poder no definió un cambio sustantivo en las propuestas de políticas de seguridad. *El Plan Estratégico de Justicia y Seguridad* elaborado en 2004 puso el foco en cambios legales orientados al endurecimiento de penas, aumento de las condenas y reducción de la edad de imputabilidad penal. Mientras que en el ámbito de la justicia se hicieron reformas para permitir mayor celeridad en los procesos para delitos “in fraganti”, sumado a modificaciones en el sistema penitenciario (Dammert y Díaz, 2006).

Durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), la percepción de inseguridad se ha dejado sentir en la población a la luz de los hechos delictuales que ocurren en las principales ciudades del país¹³ y sumado a las protestas de la ciudadanía demandando mayor seguridad que incluso derivó en un acto en Plaza de Mayo en Buenos Aires (El Clarín, 2009). Como respuesta a la efervescencia social generada, se lanzó en el mes de marzo de 2009 el Programa de apoyo a las provincias para reforzar la seguridad ciudadana. Este plan tiene como objetivo fundamental mejorar la prevención del delito a través de la participación de la sociedad civil en las principales zonas urbanas de Argentina, priorizando en una primera etapa a las Provincias de Buenos Aires y Mendoza. Iniciativas de este tipo han sido llevadas a cabo anteriormente, sin mayor impacto conocido.

El foco del plan está puesto en la entrega de recursos reasignados del presupuesto para la implementación en los municipios de las urbes señaladas por un monto de 400 millones de pesos argentinos -aproximadamente USD100 millones-. Los principales componentes apuntan a incrementar la dotación de efectivos, por lo que se busca reincorporar a 4.000 policías en retiro –o ex miembros de las fuerzas armadas- quienes pueden asumir rápidamente tareas operativas y la asignación de 1.500 miembros de la Gendarmería Nacional a labores específicas de control del delito. Un segundo aspecto corresponde a la inversión en tecnología, mediante la adquisición de automóviles para el patrullaje y el uso de equipos GPS para un mejor control de las operaciones. Mención aparte merece la instalación de 5.000 cámaras de video para el monitoreo y control del espacio público. A lo anterior, hay que agregar la creación de la *Red de Alerta Vecinal* que busca equipar a los patrulleros para que puedan estar en contacto con otros actores locales y el *Centro Municipal de Operaciones* para la coordinación y monitoreo del sistema de protección ciudadana (Presidencia de la Nación, 2009).

13 Desde el año 2006 la información oficial sobre estadísticas delictuales no tiene la regularidad de los períodos anteriores (los últimos datos disponibles son al año 2007), por lo que gran parte de los antecedentes sobre la realidad de la violencia y el delito en Argentina son estimaciones. Esta situación sin duda dificulta el seguimiento del fenómeno y afecta a la transparencia de la gestión.

El programa lanzado por la Presidenta Fernández y las autoridades del sector seguridad pública pone énfasis en la dimensión del control, al incrementar la dotación en tareas policiales y proveer de los recursos e infraestructura necesaria para un proceso modernizador acotado. Por otra parte, lo anterior contrasta con el discurso de la Presidenta sobre el ámbito social de la problemática, incluso sostiene que *“sin trabajo, con gente mal paga, con trabajo informal no hay plan de seguridad, ni GPS, ni patrullero que alcance”* (Fernández, 2009), pero estas medidas de orden estructural no responden rápidamente al delito ni a las presiones de la ciudadanía, e incluso se aprecia una tendencia a entender la participación de la ciudadanía como una instancia de denuncia y entrega de información a la policía. También sostiene fuertes críticas a la forma en que los medios de comunicación cubren los hechos de violencia y criminalidad en el país, los cuales a su juicio solo logran incrementar la inseguridad. En su mirada conviven tanto la lógica del control como la del bienestar, pero por razones políticas la que podría tener efectos en menor plazo son las primeras y a ellas se debe dar curso de acción.

En Perú durante el año 2006 tuvo lugar otra interesante campaña electoral de la región, específicamente la elección presidencial, siendo los principales contendores Ollanta Humala y Alan García, quien posteriormente triunfó en la elección y gobernará hasta 2011.

En ella la seguridad ciudadana fue un tema clave. Las principales propuestas programáticas tuvieron como foco a la Policía Nacional. Para Humala lo relevante era eliminar los resabios del régimen de Fujimori en la institución, de este modo la propuesta es descentralizar y desconcentrar sus funciones hacia los gobiernos regionales y locales en el contexto de una amplia reforma institucional. También se planteó el reconocimiento de las autodefensas y rondas campesinas deben ser consideradas dentro del sistema de seguridad. Mientras que las modificaciones legales sugeridas apuntaban a *“dar término a la impunidad de los delincuentes”*, principalmente en aquellos casos cuyas víctimas sean niños y mujeres, además de restaurar la detención preventiva por faltas menores a la Policía Nacional, en otro plano afrontar también el narcotráfico y la delincuencia organizada (Plan de Gobierno 2006-2011).

Las propuestas de Alan García hacían hincapié en fortalecer a la Policía Nacional, a través de un proceso de modernización que incorporaría principalmente aspectos de gestión, infraestructura, equipamiento y bienestar. La principal crítica hacia su contendor fue la intención del candidato nacionalista por desmembrar la institución (Partido Aprista Peruano, 2006). Sumado a lo anterior, en el marco del debate presidencial señaló como medidas fortalecer el combate al terrorismo, reducir beneficios penitenciarios para delincuentes de alta peligrosidad o reincidentes y incrementar las sanciones en el delito de violación a menores (Agencia Perú, 2006), ante lo cual siendo ya Presidente propuso la aplicación de pena de muerte para quienes cometieran este delito a pesar de que la Constitución y tratados internacionales suscritos por el país no lo permiten (El Comercio, 2006).

Para México uno de los factores que podría explicar la alta criminalidad (Chevigny, 2003; Moloeznik, 2005) corresponde a la crisis económica de 1994, que derivó en la devaluación del peso, el aumento significativo del desempleo y con ello también el delito, especialmente de orden patrimonial y uso de violencia. Es por ello que el Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)¹⁴, impulsó una serie de medidas para afrontar la problemática del delito y la inseguridad, tales como: el cambio en los procedimientos de justicia criminal, la reducción de la imputabilidad penal adolescente de los 18 a los 16 años, uso de la discrecionalidad policial para efectuar arrestos sin autorización judicial -que incluso derivó en violencia policial- y la inclusión de militares en tareas de seguridad pública, todas ellas con un cariz fuertemente punitivo (Moloeznik, 2005).

La situación delictual, especialmente las amenazas del crimen organizado, y las demandas de la ciudadanía por mayor seguridad se mantuvieron en el siguiente periodo, por lo que el Gobierno del Presidente Fox (2000-2006) incorporó la problemática al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 el cual tenía como fin garantizar el orden público en el marco del Estado de Derecho y el respeto a las libertades. En marzo de 2004 propuso una serie de reformas al sistema de justicia criminal y la seguridad pública que buscaron dar mayor eficiencia al sistema como una instancia para fortalecer la confianza ciudadana. Ellas apuntaron a la reorganización institucional del sector seguridad pública, modificaciones al procedimiento penal y la profesionalización de la defensoría penal (Presidencia de la República, 2004). En esta gestión también se impulsó la modificación de la Procuraduría General de la República (PGR) organizando la Agencia Federal de Investigación (AFI), quien persigue una serie de delitos federales tales como: el secuestro, tráfico de armas y el crimen organizado y el tráfico de drogas. En este último ámbito, el gobierno de Fox hizo hincapié en el *“combate contra las drogas”*, la que se focalizó tanto en el narcotráfico como en la distribución de drogas a menor escala o narcomenudeo, a través de la labor liderada por la PGR, en donde el ejército tiene un rol preponderante en la intercepción como erradicación. También se abordó el narcomenudeo a través leyes y políticas que permitieran una mejor persecución del delito, frente a esta situación se incrementaron el número de operativos y detenciones (Gobierno de la República, 2006).

La gran convergencia entre las políticas impulsadas por Zedillo y Fox en cuanto a la seguridad pública es la aplicación de *“modelo punitivo en detrimento de la participación ciudadana”* (Moloeznik, 2005:292) que deriva en la exclusión de las políticas y el acceso a la justicia, el incremento de la población penitenciaria, sumado a la militarización de las tareas impulsadas en el sector. Este proceso se explica por las debilidades institucionales, la corrupción instalada en el aparato público y las atribuciones legales que tienen las fuerzas armadas en este ámbito, incluso con el arribo de Fox a la presidencia en 2000 el máximo cargo de la PGR quedó en manos de un militar abogado en retiro y también fueron incorporados efectivos de la Policía Militar a tareas de la Policía Federal Preventiva.

En la encendida campaña electoral de 2006 se enfrentaron 5 candidatos, de ellos los más relevantes fueron Andrés Manuel López Obrador (Partido de la Revolución Democrática-PRD), Roberto Madrazo (Partido Revolucionario Institucional, PRI) y Felipe Calderón (Partido Acción Nacional, PAN), en donde la temática de seguridad jugó un rol clave. De este modo, Madrazo

¹⁴ Este fue el último gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) luego de 70 años en el poder.

usó la consigna de penas más severas a los delincuentes a través de la modernización de códigos y procedimientos penales, además de su incremento para garantizar castigo efectivo a los ofensores.

Por su parte López Obrador formuló una mirada un poco más orientada al ámbito social al sostener la necesidad de enfrentar la pobreza como un mecanismo para abordar la seguridad pública (Dammert y Díaz, 2006). También hizo énfasis en aspectos institucionales, en donde el “enemigo” es la corrupción que debilita la estructura del Estado y lo hace permeable a los grupos del crimen organizado (López Obrador, 2009). Partidario de la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, el candidato del PRD sostuvo que ellas debían abocarse a los casos criminales y no a los conflictos sociales.

En uno de los debates presidenciales Felipe Calderón señaló los ejes de la política de seguridad, la “mano dura” afloró al señalar la necesidad de aumentar los derechos de las víctimas y no de los delincuentes, aplicar cadena perpetua efectiva para delitos graves, especialmente en el caso de secuestro. También fue mencionada la necesidad de reorganizar la policía como instrumento para combatir el delito y la facultad de la ciudadanía para solicitar la rendición de cuentas sobre la gestión (Calderón, 2006).

De este modo, los lineamientos generales en materia de seguridad pública del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) apuntan a la continuar con el proceso de modernización de la justicia penal, especialmente la implementación de un proceso de reforma procesal penal. Dentro de los aspectos institucionales, la administración ha tenido avances en materia de coordinación y cooperación orientada a tareas de control. Frente al problema de la corrupción en el sector seguridad pública mexicano, se ha impulsado la rendición de cuentas y transparencia de las instituciones, principalmente a través de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), como una instancia para fortalecer la cultura de la legalidad y sobretodo mejorar el servicio que prestan a la ciudadanía tal como fue mencionado en la campaña presidencial.

Otro de los focos de acción de la política de seguridad ha sido el crimen organizado. Las acciones de las agencias de control orientan su labor al narcotráfico, el secuestro y el lavado de dinero, confluyendo la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública, las Secretarías de Defensa Nacional, Marina y la Administración General de Aduanas.

En términos generales la politización de la seguridad ciudadana en América Latina es un fenómeno híbrido. Por un lado ha permitido la consideración de las demandas de la opinión pública en el debate en torno al tema, y en menor medida la configuración de una agenda en el marco de la gobernabilidad democrática. La pregunta apunta a definir el tipo de agenda pertinente, que hoy está basada en la lógica de la angustia de la inseguridad, la premura de las respuestas y el rédito político de corto plazo, que han confabulado para que las diversas propuestas implementadas con el objetivo de reducir el delito sean escasamente efectivas, cuyo efecto es más incierto aún en el plano de la criminalidad compleja.

El riesgo populista surge frente a la ansiedad de entregar respuestas fuera de las capacidades del gobierno de la criminalidad y el marco legal existente sin considerar una adecuada

contextualización, un buen diagnóstico y la efectiva articulación de las diversas instituciones, instrumentos y recursos que permiten elaborar propuestas pertinentes para abordar el fenómeno. La necesidad de generar mecanismos para fomentar la gobernabilidad del sector seguridad se enfrenta con la tensión existente en torno al proceso de toma de decisiones, las cuales deben lidiar entre la urgencia de la eficacia temporal y la sustentabilidad de las iniciativas implementadas (Escobar, 2005).

A continuación se presenta la revisión de algunas políticas de seguridad llevados a cabo en las Américas, mediante el análisis de sus principales características además del énfasis en la punitividad como mecanismo para la reducción del delito.



“Aquí está el Gobierno para poner mano dura”: uso político de la pena de muerte en el Perú

Jacqueline Fowks

Periodista

Profesora Asociada del Departamento de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú

La Constitución peruana de 1993 considera sólo la pena de muerte en caso de traición a la patria en guerra¹. Antes de cumplir medio año en su segundo ejercicio como presidente, Alan García habló así a una multitud de ciudadanos que marcharon –invitados por dirigentes apristas– al centro de Lima para respaldar su posición a favor de la pena de muerte:

“Lo dije a lo largo de todos los mítines de la campaña electoral, dije que de llegar al gobierno promovería la máxima sanción para los violadores y asesinos de niños y para los que incurrieran en el terrorismo que destruye la patria.

Lo dije entonces, pero en el Perú están acostumbrados a que el que llega al gobierno se olvida de las cosas que dice, y como presidente solo digo las cosas que dije como candidato porque quiero ser honesto y leal con el pueblo. Y cuando lo propongo, entonces algunos abogados, algunos analistas y algunos políticos quieren arrinconarme, pero yo sé que la inmensa mayoría del pueblo, el 85% de los hogares del Perú están a favor de las medidas firmes. Digámoslo sin odio, con serenidad, con calma cristiana. Dios está del lado de la justicia, Cristo está del lado de los que sufren, ¡viva la justicia, viva el Perú!”²

El líder aprista asumió el cargo el 28 de julio de 2006 tras competir principalmente contra la que denominó ‘candidata de los ricos’ y luego, en segunda vuelta, debió recolocarse más a la derecha para ganarle a Ollanta Humala. Humala, militar en retiro, se presentó con un discurso autoritario -y duro- de nacionalización de recursos muy próximo al del mandatario venezolano Hugo Chávez. Durante la campaña, García quiso convencer de que no cometería los errores de su anterior mandato y apeló al populismo punitivo constantemente. En uno de sus mítines –en enero de 2006– dijo al defender la pena de muerte para violadores de niños y terroristas:

“Hay que ser enérgicos. El 80% de los peruanos piensa que debe ser así, pero la clase política está en contra. Creo que debe haber un debate sobre esta medida”³.

Reiteró el mismo planteamiento como eje de sus presentaciones masivas. Cerca del cierre de la campaña de la primera vuelta electoral, por ejemplo, en un mitin en el distrito limeño de La Victoria a inicios de marzo 2006 aludió a la propuesta de una consulta popular para la pena de muerte, situación que se reiteró en la ciudad de Trujillo el 13 de marzo. El argumento de la pena de muerte para los violadores de menores se repitió asimismo el 21 de mayo en otra reunión multitudinaria en Alto Trujillo –zona predominantemente aprista– y, además, el 1° de junio de 2006 durante el mitin de cierre de campaña en la Plaza de los Héroes de Lima, previo a la segunda vuelta electoral⁴.

En agosto de 2006, una semana después de asumir como jefe de Estado García anunció que enviaría al Legislativo un proyecto de reforma constitucional para incluir la pena de muerte e informó que convocaría a un referéndum con el mismo fin. Luego de meses de debate público –acompañado por el sensacionalismo de las notas policiales, en particular las de violación de menores, en los noticieros de mayor rating en la TV– el Congreso envió el proyecto al archivo la primera semana de enero de 2007: 48 votaron en contra y 21 a favor.

El entonces jefe de la bancada oficialista, Javier Velásquez Quesquén, indicó que fue una *“victoria pírrica porque ellos han ganado en el Congreso pero no en las calles”*. Velásquez es el actual presidente del Legislativo.

Al menos dos congresistas fujimoristas coincidieron en ese momento con la tendencia populista penal enarbolada por el presidente García: Luisa Cuculiza y Carlos Raffo. Este último dijo que al votar en contra de la pena capital, el Congreso le dio la espalda al pueblo e hizo una *“legítima defensa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”*. Un antecedente importante es que el gobierno de Alberto Fujimori pretendió ‘salirse’ del marco de la Corte de San José en 1999 sin denunciar el Tratado. Raffo fue el operador de marketing de Fujimori en la campaña por la re-elección entre 1999 y 2000.

Pero el discurso duro de la sanción no se expresó sólo en el intento de implementar⁵ la pena de muerte. En 2006, una de las primeras leyes de García fue incrementar de seis a ocho años de prisión la pena contra quienes se resistieran a la autoridad causando desmanes en la propiedad pública o privada. Diversos miembros de organismos de derechos humanos denominaron a esa tendencia la *“criminalización de la protesta”*. En julio de 2007, cuando García enfrentaba una escalada de manifestaciones y protestas, aprobó una norma para autorizar por 30 días a que las fuerzas armadas mantuvieran *“el orden interno”*. Hubo 18 muertos producto de los enfrentamientos. García respondió así a mediados de julio 2007: *“Si creen que pueden seguir deteniendo la vida política y social del país, aquí está el gobierno para poner mano dura y terminar con esos arrebatos”*.

En agosto de 2007, el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Católica divulgó una encuesta sobre seguridad ciudadana realizada en la capital. Ante la pregunta de las principales causas de la delincuencia, en octavo lugar fue mencionada la *“poca dureza de las penas”* con un 12% en una pregunta con opciones múltiples de respuesta. En los tres primeros lugares figuraban el consumo de drogas, el desempleo y la pobreza/desigualdades sociales. Pese a los entonces recientes hechos de violencia, el argumento presidencial de la ‘mano dura’ no cobró fuerza en Lima.

El discurso populista punitivo no es exclusivo del Partido Aprista⁶, sin embargo, es uno de sus principales animadores. El 20 de abril el congresista oficialista Wilder Calderón presentó un proyecto de ley que establece la pena de muerte para los secuestradores de menores de 12 años de edad que ocasionen la muerte de sus víctimas. En los días posteriores, la iniciativa fue altamente criticada y desestimada, pero cumplió con el objetivo de refrescar y reforzar el discurso populista sancionador⁷.

Notas

1 *«La pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la Patria en caso de guerra, y el de terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada»*, indica el artículo 140 de la Carta Magna y el país es signatario del Pacto de San José. El constitucionalista Fernando Eguiguren explica que dicho tratado impide a los países que lo han suscrito ampliar las causales de pena de muerte que existían en el momento en que firmaron el tratado, para el caso peruano ello fue en 1981, cuando estaba vigente la Constitución de 1979 que sólo consideraba dicha pena para el delito de traición a la patria en caso de guerra externa. Ver *“Ahora García propone la pena de muerte para los terroristas”* en La República, 2 de noviembre 2006, <http://www.larepublica.com.pe/content/view/129650/483/> consultado el 7 de mayo de 2009.

2 *“Presidente reaviva pena de muerte”* en Agencia Perú del 19 de enero 2007, video URL http://www.agenciaperu.com/actualidad/2007/ene/garcia_muerte.html consultado el 8 de mayo 2009.

3 *“Candidatos del Apra, UN y Frente de Centro coincidieron en el norte”* en La República 6 de enero 2006, http://www.larepublica.com.pe/component/option,com_contentant/task,view/id,99339/Itemid,/ consultada el 7 de mayo 2009.

4 Página web de campaña 'Alan García Pérez-Presidente del Perú' <http://alanperu.blogcindario.com/2006/05/00064-alan-garcia-en-mitin-en-alto-trujillo.html> consultada el 8 de mayo 2009.

5 Lo más probable es que el oficialismo pretendiera básicamente configurar o reforzar un discurso autoritario y empático con ciertas franjas de población, dado que no aplica políticas y reformas de fondo en desarrollo social y seguridad ciudadana.

6 Para algunas reflexiones sobre el uso del miedo en el discurso político y en la campaña electoral del 2006 en el Perú cfr. "El recurso al miedo y la incertidumbre en la escena política peruana 1996-2006", URL <http://www.javeriana.edu.co/felafacs2006/mesa2/documents/jfowks.pdf>

7 "Proponen pena de muerte para secuestradores de menores de 12 años", en página web de Radioprogramas del Perú-20 de abril 2009, consultada el 7 de mayo 2009 y "Piden pena muerte a secuestradores de menores de 12 años" en página web terra.com.pe del 20 de abril 2009, consultada el 7 de mayo 2009.

2.1 ¿Hacia dónde van las políticas de seguridad en la región?: tolerancia cero y mano dura

Cada Estado responde a los problemas que plantea la violencia y criminalidad de acuerdo al marco jurídico penal existente, al desarrollo institucional del sector seguridad pública, a las diversas políticas y programas que se plasman en la oferta pública, además del limitado presupuesto disponible. También en torno a la labor parlamentaria vinculada tanto al proceso legislativo como al rol fiscalizador que ejercen.

La acción del Estado sigue un fin, no carece de sentido y sin duda en ella se reflejan sus fortalezas y debilidades que son parte del proceso político y de formulación de políticas públicas. De este modo, tal como en otras áreas del desarrollo social, político y económico en un contexto globalizado, también existen tendencias en torno a las políticas que buscan abordar la violencia y el delito desde la óptica de la prevención, el control o la rehabilitación. Al focalizar el análisis existen una serie de experiencias y modelos que han sido construidos, sin considerar adecuadamente la relevancia del contexto a intervenir. Varios de estos modelos han sido generados y aplicados en países desarrollados, en donde, la problemática del delito es distinta al contexto latinoamericano, principalmente en lo que respecta a la dimensión social que está a la base de la violencia.

La *importación de modelos* y el cuestionamiento a sus resultados permite sostener que se requiere de insumos a base de investigación y generación de conocimiento que sea un aporte al desarrollo de políticas, pero sin duda es un proceso costoso y de mediano a largo plazo que no responde a los tiempos políticos. Este es un factor que puede incidir en la convicción generalizada en el mundo político que las propuestas en el ámbito de la seguridad están asociadas al sentido común y al populismo como salida simplista, a pesar que muchas partan desde una legítima buena intención.

2.1.1 Cero Tolerancia: difusión y confusión

Una de las experiencias internacionales más citadas y analizadas en América Latina es lo ocurrido hacia fines de la década de 1980 en la ciudad de Nueva York debido a los altos índices de criminalidad (Dixon, 1999; Greene, 1999; Costa, 2007). De acuerdo a las estadísticas oficiales, la tasa de denuncias por delitos violentos para 1990 fue de 2.383,7 cada 100.000 habitantes en comparación con la tasa de 729,6 a nivel nacional (U.S Department of Justice, 2007). Una posible explicación a estos hechos apunta a que estaban principalmente asociados al consumo de drogas y al mayor acceso a armas de fuego. La situación hizo necesaria la aplicación de diversas medidas de orden policial, como por ejemplo, el incremento del pie de fuerza y una serie de procesos modernizadores en la institución. La administración encabezada por el Alcalde Rudolph Giuliani (1994-2001) definió una férrea voluntad para afrontar el delito, de este modo la *tolerancia cero* surgió como respuesta. William J. Bratton, máxima autoridad de la policía entre 1994 hasta 1996, fue quien lideró un proceso que modificó la estructura y tácticas utilizadas por el servicio de policía de la ciudad en contra de una serie de actos reñidos con el orden público, que si bien no constituyen delitos debían ser controlados de forma severa.

Los principales elementos conceptuales de esta estrategia provienen de la *teoría de las ventanas rotas*, desarrollada por George L. Kelling, Catherine Coles y James Q. Wilson¹⁵, quienes postulan que el desorden callejero y las incivildades tienen una relación causal con la criminalidad y también con el temor al delito. La decadencia urbana y el mal uso del espacio público estaría asociada con una mayor percepción de inseguridad en las comunidades. De esta forma se conceptualiza la función de la policía como destinada a ejercer control del desorden callejero, a pesar de que no sean hechos constitutivos de delito, como instancia para enfrentar la actividad delictiva con el fin de mejorar la calidad de vida. De este modo, la noción de *orden* adquiere una connotación subjetiva en cuanto a que *“es lo que la gente decente reclama”* (Costa, 2007:25) frente a la aparición de personas en situación de calle, trabajadores informales, ebrios, consumidores de drogas, prostitutas o adolescentes conflictivos.

Las facultades de la policía para controlar a quienes sean sospechosos o incurran en alguna de estas conductas buscan *“remover a los indeseables del barrio cuando los esfuerzos informales para preservar el orden en el espacio público han fallado”* (Wilson & Kelly, 1982:6), a pesar de que no necesariamente puedan ser castigados por el sistema de justicia. Los autores enfatizan en el vínculo estrecho entre la mantención del orden público y la prevención del delito.

La acción policial de tolerancia cero está centrada en tres aspectos. El primero corresponde focalizar la acción en el desorden y faltas que afectan la calidad de vida de la comunidad, mientras que la segunda dimensión toma lo anterior como campo de acción para reducir el delito. Finalmente, el perfil debe ser una policía proactiva y oportuna que oriente su accionar conforme a la evaluación del riesgo tanto a las personas, los espacios públicos y como la propiedad privada, por lo que el delito debe ser reducido imponiendo restricciones al desorden y a las incivildades que pueden escalar la gravedad en la criminalidad (Dixon, 1999).

15 Para más detalle acerca de este tema ver: Wilson, J. and Kelling, G. (1982): Broken Windows: the police neighborhood safety, en *Atlantic Monthly*, N°3, march, pp.29-37 y Kelling, G. and Coles, C. (1998): *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*, Touchtone, New York, USA.

Para el periodo 1994-1996 según los datos oficiales se redujo en 37% el total de delitos, mientras que lo más significativo fue la baja en 50% de los hechos de homicidios. Dos factores que pueden explicar este proceso es la tendencia a la baja que se había iniciado a partir de 1990, sumado también a la reducción del consumo de crack. Del mismo modo, la antigua administración Clinton sostiene que fue la inversión federal en policía comunitaria que incidió en la reducción (Blumstein y Wallman, 2000). Un factor importante también es el proceso de modernización policial en el marco de Tolerancia Cero. Para ello implementó cambios en la forma de patrullaje preventivo a través de mayor presencia policial en las calles, descentralización y coordinación en aspectos de gestión, mejoras en el equipamiento y tecnología, sumado al uso eficiente de la información generada a través del COMPSTAT¹⁶.

Las principales críticas en torno a la estrategia apuntan al incremento del presupuesto público para darle sustentabilidad al modelo (Wacquant, 2000). También existen afirmaciones en relación a que la noción de *cero* es imposible, debido a que la gran diversidad de hechos que podrían constituirse como faltas y desorden es amplísima, por lo tanto solo apunta a fomentar la severidad en el control de los espacios públicos y conductas ciudadanas.

El incremento en las aprensiones derivó en una sobrecarga del sistema de justicia, y con ello la expansión de la población penitenciaria en los recintos de la ciudad y también en el Estado de Nueva York (Costa, 2007; Dixon, 1999, Wacquant, 2000), esta situación se replica a través del país elevándose de 427 personas cada 100.000 habitantes en 1996 a 501 cada 100.000 en 2006 (U.S Department of Justice, 2007).

Otra de las principales críticas hacia esta perspectiva de intervención apunta a la discrecionalidad y endurecimiento del accionar de los efectivos de policía, y sobre todo, el abuso de la fuerza por lo que emergieron quejas por brutalidad policial. Dos casos emblemáticos en este punto son los de Abner Louima y Amadou Diallo, los cuales son una muestra de las críticas sobre las prácticas racistas y vulneración de derechos civiles.

El primero de ellos corresponde a un inmigrante haitiano que fue arrestado en agosto de 1997 luego de un incidente fuera de una discoteca, quien fue torturado, sometido sexualmente y amenazado de muerte por efectivos en un recinto policial (BBC News, 1999). La conmoción de la comunidad y la gravedad del hecho hizo que la víctima presentara el caso a los tribunales de justicia, luego del proceso fueron condenados 4 agentes, el autor de las lesiones –fue sentenciado a 30 años- y quienes obstruyeron a la justicia, además recibió compensaciones económicas (New York Post, 2007). Por su parte el caso de Diallo –proveniente de Guinea-, fue abatido por 4 policías de civil al ser confundido con un sospechoso por violación y no obedecer el orden para detenerse sacó de su bolsillo un objeto oscuro que resultó ser su billetera (El Mundo, 2000). A diferencia del hecho mencionado anteriormente esta vez los oficiales involucrados no fueron sancionados por la justicia, en un hecho que conmovió a la comunidad afroamericana y tuvo implicancias políticas, incluso Giuliani apoyó la absolución de los implicados y calificó el hecho como una tragedia, mientras que las autoridades policiales lo señalaron como casos aislados (New York Times, 2000).

¹⁶ El término corresponde a computerized statistics.

La focalización en el control, el endurecimiento de la acción policial para reprimir incivildades, la desconfianza entre la comunidad y la policía, sumado a las críticas en torno al carácter racista y al abuso de parte de los efectivos son algunos de los elementos que permiten afirmar a Dixon (1999) que *“la tolerancia cero es una política diseñada para una sociedad en la cual el respeto a la justicia criminal y la sanción penal es una herramienta básica de la política social. Es una política para una sociedad dividida por diferencias de clase, y especialmente raciales, que ha sido permeada por miedo a la ‘underclass’ (1999:8)*. En este sentido la discriminación, la vulneración de derechos y el endurecimiento de las acciones sobre sectores sociales estigmatizados han pasado a ser parte de los procedimientos habituales desarrollados por la policía.

A pesar de las críticas y las discrepancias en torno a sus efectos en la reducción del delito, la difusión del modelo *Tolerancia Cero* a nivel global ha sido fruto de la cobertura mediática, la propagación de los resultados obtenidos a través de la reducción del delito y también la necesidad de importar modelos exitosos que permitan dar una respuesta políticamente atractiva al delito. En este sentido, distintas ciudades del mundo, y por supuesto de América Latina, han considerado la estrategia de Giuliani y Bratton como política de seguridad, tanto por su componente político como por dar respuesta a las demandas de un vasto grupo de ciudadanos por endurecer las medidas en contra del delito, sin reflexionar mayormente acerca de las implicancias del proceso.

Como se mencionó previamente, en México hacia fines del año 2002 la administración del Distrito Federal encabezada por Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno contactó a Giuliani y su equipo con el fin de realizar una consultoría en el ámbito de la seguridad, quienes fueron pagados por un grupo de empresas privadas (Davis, 2007; BBC Mundo, 2003; New York Times, 2002). La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal es la entidad responsable de la policía y la seguridad en la capital, Marcelo Ebrard secretario entre 2002 al 2004 y actual jefe de gobierno, sostuvo que *“Giuliani no es la panacea, sino como una pieza más dentro de la estrategia integral para combatir la delincuencia”* (El Universal, 2002). Su contratación provocó críticas desde diversos sectores, tanto por el monto de dinero involucrado como por *importar* un modelo que no se ajusta al contexto institucional y social de la ciudad (Arroyo, 2003), incluso para evitar mayor polémica el concepto de *Tolerancia Cero* fue reemplazado por el nombre de *Iniciativa por la calidad de vida*.

Las propuestas de Giuliani y su equipo para el DF fueron 146 recomendaciones, las que se circunscribieron a los procesos y operaciones de la Secretaría de Seguridad Pública principalmente, las cuales fueron aceptadas por las autoridades. Al igual que en el caso de Nueva York, las propuestas están basadas en el enfoque de las ventanas rotas para el trabajo operativo de los policías y en el COMPSTAT como sistema para la gestión, aunque se señala la necesidad de generar un esfuerzo coordinado de intersectorialidad y revisar las limitantes para un trabajo policial efectivo (Secretaría de Seguridad Pública, 2003).

De este modo, los ámbitos de acción abordan las siguientes áreas: i) modernización de la policía, ii) cambio de políticas y procedimientos, iii) operaciones, iv) calidad de vida y v) revisión del sistema de justicia criminal y vi) comunidad. En cada uno de ellos se describen la acción para

el cambio y también las necesidades institucionales para llevarlo a cabo, también se propuso un sistema de seguimiento para el proceso de implementación y los resultados.

Tabla 3. Síntesis propuestas informe Giuliani-SSPDF (México)

Ámbito	Acciones relevantes	Tipo de cambio
Modernización de la policía	<ul style="list-style-type: none"> – Uso del sistema COMPSTAT – Incentivos por resultados – Sistematización de la información – Evaluación del delito a partir del COMPSTAT – Remover los mandos que no dan resultados – Técnicas para combatir el delito 	Considera modificaciones organizacionales y legales
Cambio de políticas y procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> – Actualización de la estructura orgánica de la SSP – Descripción de funciones – Evaluación del personal – Auditoría – Modificación de jornada de trabajo de acuerdo a patrones delictivos 	Considera cambios en la estructura y prácticas organizacionales
Operaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Acceso a información sobre delincuentes – Interrogatorio a sospechosos – Detención de quienes tengan ordenes de aprehensión – Reducción en el tiempo de respuesta – Mejora de equipamiento – Capacitación e inversión en capital humano y moral – Asuntos internos y control de la corrupción 	Considera modificaciones legales y procedimientos operativos.
Calidad de vida	<ul style="list-style-type: none"> – Mejoras en la vialidad – Control de espacios públicos – Control de la prostitución – Consumo de alcohol 	Considera generación de programas y trabajo con comunidades. También modificaciones legales
Sistema de justicia criminal	<ul style="list-style-type: none"> – Nuevas facultades para la policía – Modificaciones al sistema de justicia – Juicios rápidos en el caso de flagrancia – Marco jurídico apropiado para implementar la estrategia de recuperación de la calidad de vida – Terminar con el ocio en el sistema penitenciario 	Considera cambios legales
Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> – Difusión – Estrategias para trabajo con la comunidad – Seguridad escolar – Satisfacción de usuarios 	Considera modificaciones organizacionales y generación de programas

Fuente: Elaboración propia a base de Secretaria de Seguridad Pública (2003). Reporte Giuliani-SPP

En aquellos aspectos vinculados a la función policial se aprecia una tendencia a la aplicación de técnicas del management, por lo que el COMPSTAT constituye el núcleo de información y como bien se define en el informe corresponde a “una filosofía de administración inteligente” (2003:6), la cual caracteriza un estilo de gestión cuya misión es la reducción del delito como indicador de resultados. Las principales críticas apuntan a falencias en la calidad de la información, sumado a una estructura policial débil caracterizada por la baja profesionalización y la existencia de corrupción en todos sus niveles (Arroyo, 2003).

Por su parte la aplicación de *estrategias por la calidad de vida* focalizaron su intervención en el centro de la ciudad. Al igual que el modelo neoyorquino, consideró las faltas e incivildades en la vía pública y el espacio público como un objeto de vigilancia, para ello se propone el control del graffiti, la prostitución y la proliferación de personas que realizan actividades económicas informales en las calles, orientado principalmente a reducir la distribución de drogas a menor escala y también a criminalizar conductas que propician el desorden. Por su parte, en cuanto al robo¹⁷ se promueve la incorporación de tecnología –especialmente a través de CCTV y GPS para prevenir robo de autos-, modificación del espacio público, identificación de zonas con más alto índice, botones de pánico y la incorporación de efectivos encubiertos. Para lo último la limitación era la ausencia de un marco legal que autorizara este tipo de acciones operativas y la desconfianza de la ciudadanía hacia la institución.

Esta situación se reitera en el plano de las propuestas al sistema de justicia criminal, que para llevarlas a cabo era necesario impulsar modificaciones jurídicas muchas de las cuales estaban en tensión con el ordenamiento político, administrativo y jurídico del país. Llama la atención que en relación al sistema penitenciario la iniciativa promueva acabar con el ocio “para que todos los reclusos tengan que estudiar y trabajar. El actual sistema privilegia a los presos frente a los ciudadanos” (SPP, 2003:44), propuesta que sin duda es bastante vaga en su aplicación.

La aplicación de la iniciativa por la calidad de vida, o simplemente la tolerancia cero, en México DF ha sido catalogada de diversas maneras: como una *bandera política* por carecer de los elementos claves de las políticas públicas (Arroyo, 2003), como una propuesta para revitalizar las zonas céntricas de la ciudad y con ello la inversión inmobiliaria sin mayor impacto en la reducción de la criminalidad (Davis, 2007) o como peligrosa en el contexto de democracias débiles existentes en América Latina (Tulchin en La Jornada, 2006), considerando el abuso policial y a los derechos humanos han formado parte de su historia reciente.

Grandes ciudades de la región no han quedado exentas de la popularidad de la *Tolerancia Cero* (Dammert y Malone, 2006) y los potenciales réditos políticos de su aplicación. Además de México DF, en Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago o Lima (New York Times, 2002; Khimm, 2006) han contactado a sus creadores para ver las alternativas de adoptar este modelo, aplicar a ciertos ámbitos –transporte, comercio informal, vigilancia, entre otros-, propiciar la generación de híbridos o formar parte de esta tendencia desarrollada en una de las ciudades más importantes del mundo, pero por supuesto muy distinta a la realidad latinoamericana.

¹⁷ En la revisión del informe no se hace mención a propuestas para el control de otros delitos argumentando que son de carácter estratégico, y no pueden ser reveladas a la opinión pública.

2.1.2 Ley Antimaras: recordando la complejidad de la violencia juvenil

La situación de violencia en el denominado “triángulo norte” de Centroamérica -Guatemala, El Salvador y Honduras- es preocupante. Un indicador adecuado para reflejar la situación es el índice de homicidios (Briceño-León, 2008), por ejemplo, en Guatemala para 2006 la tasa es de 45,2 cada 100 mil habitantes, mientras que para Honduras corresponde a 42,9 (OCAVI, 2008). En el caso salvadoreño la tasa 2007 es de 49,2 cada 100 mil habitantes (Instituto de Medicina Legal, 2008), por sobre sus pares de la subregión e incluso muy superior a la media mundial de 8,8. Esto es síntoma del uso de la violencia como mecanismo para la resolución de conflictos y del fracaso de las instituciones sociales en la mantención del orden, principalmente del Estado.

La historia de la violencia en El Salvador está vinculada a las profundas brechas sociales existentes, a las dictaduras militares que gobernaron el país en diversos períodos, y por sobre todo a la Guerra Civil que se desarrolló entre 1980 y 1992 (FLACSO, 2006; Amaya, 2005), que han derivado en una serie de consecuencias sociales, culturales y económicas para sus habitantes, que van más allá de los acuerdos de paz y de las políticas implementadas por los gobiernos post-conflicto. Dentro de ellas destaca la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), que tenía como objetivo la democratización de la fuerza como uno de los requisitos fundamentales para construir el acuerdo entre los dos sectores políticos en pugna: el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) -una fuerza de izquierda- y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) asociada a la derecha.

Los problemas sociales existentes en el país, la gran circulación de armas (Costa, 2007), las debilidades del propio Estado, sumado a la desconfianza de la ciudadanía hacia sus instituciones han sido factores que inciden en el uso intensivo de la violencia en las relaciones sociales, y con ello también el incremento de la criminalidad. De este modo, los homicidios afectan principalmente a los hombres, jóvenes y en situación de pobreza (Briceño-León, 2008), mientras que un 79% de ellos son cometidos con armas de fuego (PNUD, 2007), muchos de ellos forman parte de comunidades donde no existen oportunidades de empleo, educación o bienestar social.

En el contexto posterior a los acuerdos de paz emergen *las Maras*¹⁸. Inicialmente son agrupaciones de jóvenes que han sido deportados desde EE.UU por estar en situación ilegal o personas condenadas por diversos delitos -principalmente robos y aquellos asociados a drogas (PNUD, 2007)-, los cuales al llegar al país carecían de las estructuras de apoyo e incluso de lazos familiares que permitieran algún proceso de reinserción a la sociedad salvadoreña. Los principales grupos son la *mara Salvatrucha* y la *Mara 18*, ambas tienen sus orígenes en los barrios latinos de las grandes ciudades de EE.UU, principalmente en Los Ángeles -California donde formaron parte de la cultura de las pandillas, por lo que son rivales acérrimos.

18 A pesar de que la construcción de una definición es un proceso en curso, una propuesta esta dada por Rodríguez Bolaños (2007:9) son “agrupaciones juveniles relativamente estables, caracterizados por el uso de espacios públicos urbanos, generadoras de patrones identitarios, articuladoras de la economía y la vida cotidiana de sus miembros, y que sin ninguna pretensión de institucionalidad despliegan un contra-poder sustentado en una violencia inicialmente desordenada”.

Han sido señalados por diversos sectores como el grupo responsable del incremento de la violencia y criminalidad en la zona: especialmente en delitos comunes, vínculos con el crimen organizado, uso intensivo de la violencia como mecanismo de amedrentamiento, y con todo lo anterior, causar la constante inseguridad que vive la ciudadanía. Esto último está dado por la dimensión territorial de los grupos, en donde para ejercer el control realizan extorsiones en diversas escalas, están vinculados al consumo y tráfico de drogas, el tráfico de armas, el robo de vehículos u otras formas de actos delictuales (Costa, 2007).

El impacto en términos de delitos cometidos y por sobretodo en torno a la violencia ejercida generó presiones para que las autoridades políticas tuvieran que formular respuestas desde el Estado a la situación de inseguridad. De este modo, durante los distintos gobiernos encabezado por ARENA -entre 1989 hasta 2009¹⁹-, principalmente luego de los acuerdos de paz firmados en 1992, según Costa (2007) en materia de seguridad pública se aprecian elementos de continuidad, tales como: la severa retórica contra el delito, el enfoque policial como mecanismo de solución exclusiva del problema y la orientación a las demandas de la opinión pública.

También la cooperación internacional apoyó el proceso al asistir con sistemas de gestión policial similares al COMPSTAT con el objetivo es reducir los índices delictuales conforme a una respuesta policial en un sentido similar a tolerancia cero, ante lo cual se incrementaron las capturas y con el fin de bajar las cifras delictivas (Amaya, 2005). Estos elementos, sumado a la preocupación de la opinión pública por el delito (Cruz, 2005) que presionó al sistema político, están a la base del proceso encabezado por Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca (2004-2009) denominado las *políticas de mano dura* y *súper mano dura*, respectivamente.

El gobierno del Presidente Flores, sin muchas opciones frente a la poca efectividad de las políticas de sus predecesores y la preocupante situación de violencia y criminalidad en el país, decide impulsar el *Plan Mano Dura*. Este plan básicamente consistió en mayor represión y control mediante acciones policiales -algunas en conjunto con militares- focalizado en un grupo particular: las Maras. A su vez estaba acompañado de un marco legal que permita ejecutar las acciones operativas conforme a las modificaciones legales y el marco que establece el Código Penal.

De este modo, el Gobierno requería del apoyo de la Asamblea Legislativa por lo que en octubre de 2003 fue promulgada la *Ley Anti Maras* inicialmente por un periodo de 180 días. Esta misma fue reformulada en noviembre de ese año debido a las tensiones con el Poder Judicial y su carácter inconstitucional por vulnerar aspectos de los derechos humanos –principalmente de menores infractores- y por la dificultad para probar los delitos de los cuales fueron acusados (Aguilera, 2008; Amaya, s/f; Aguilar, 2006). Este marco legal consiste fundamentalmente en penalizar la pertenencia a una pandilla y agravar las penas para una serie de delitos en donde habitualmente existía evidencia de la participación de miembros de estos grupos con el fin de incrementar las detenciones y con ello la posterior privación de libertad.

19 El 1 de junio de 2009 asume en El Salvador como nuevo Presidente Mauricio Funes del FMLN, luego de cuatro gobiernos consecutivos de ARENA.

Tabla 4. Síntesis Ley Anti Maras, El Salvador

Conductas punibles	Sanción
Delitos	
Pertenencia a mara o pandilla	Prisión de 2 a 5 años
Riña tumultosa en espacio público	Prisión de 2 a 3 años
Solicitud de dinero en forma intimidatoria	Prisión de 2 a 4 años
Exigir dinero como impuesto	Prisión de 2 a 3 años
Faltas	
Intimidación grupal	Arresto de 30 a 90 días
Agrupación con escándalo	Arresto de 90 días
Irrespeto en grupo	Arresto de 180 días
Exhibiciones deshonestas en grupo	Arresto de 90 a 180 días
Tocamiento en grupo	Arresto de 90 a 180 días
Desfiguración de paredes (graffiti)	Arresto de 90 a 180 días de trabajo de utilidad pública.
Porte de arma blanca	Arresto de 30 a 60 días
Porte de objetos contundentes	Arresto de 10 a 30 días
Identificación con maras o pandillas delincuenciales (tatuajes o señas)	60 días multa
Permanencia en lugares abandonados	Arresto de 30 a 60 días
Consumo público o tenencia de drogas	Arresto de 30 a 90 días
Venta o porte de elementos para la violencia	20 a 30 días multa
Indocumentados. Deambular sin identidad personal	10 a 20 días multa

Fuente: Elaboración propia a base de República de El Salvador (2003), Decreto N°158 Ley Anti Maras y N°189, Reforma a la Ley Anti Maras.

Uno de los temas polémicos en la ley Anti Mara corresponde a la baja de la edad de imputabilidad penal. Esta fue definida a partir de los 12 años de edad, mientras que los infractores en el rango definido entre 12 a 18 años²⁰ y que pertenezcan a una mara o pandilla tendrán un procedimiento especial. Otro punto de discordia correspondió a la categoría *discernimiento de adulto*, en donde si se lograba determinar esta capacidad para llevar a cabo las acciones cometidas el caso pasaría a la justicia ordinaria para ser tratado como adulto (República de El Salvador, 2003: Art. 2).

²⁰ En el caso de que el infractor/a fuese menor de 12 años y perteneciente a una Mara, se evaluaría su capacidad de discernimiento. Si es declarado que es responsable del acto será tratado bajo el procedimiento de menores.

El segundo punto de críticas es la estigmatización de los jóvenes, principalmente de estratos populares, porque una de las pruebas para determinar la pertenencia a Maras es la existencia de tatuajes en el cuerpo o alguna otra seña como característica que permita asociar a los jóvenes con el grupo. El accionar policial frente a los grupos fue intensivo, e incluso jóvenes que habían intentado desvincularse fueron parte del acoso policial por estar marcado con los símbolos de la Mara. Es por ello que diversas ONG's y otras organizaciones comunitarias han desarrollado programas para eliminar los tatuajes²¹, como el primer paso para la reinserción social.

De acuerdo con la ley la sola pertenencia a una Mara fue definida como delito y estos grupos fueron catalogados como asociación ilícita (2003: Art. 1). Mientras que también se penalizaron una serie de faltas que atentaban a la convivencia, al buen uso del espacio público, el porte de elementos para ejercer violencia, todas ellas conforman algunas de las prácticas habituales que derivan en delitos y mayor percepción de inseguridad.

Frente a las críticas al plan, principalmente de los jueces por la dificultad de comprobar los delitos -en especial la asociación ilícita- (El Diario de Hoy, 2003), el Presidente Flores sostuvo *"uno no puede comprender cómo es posible que los jueces liberen a los mareros, y que los partidos de oposición se opongan a la ley o a hacer las reformas legales necesarias para llevar a estos criminales a la cárcel"* (El Diario de Hoy, 2003a) e incluso hizo un llamado a la ciudadanía para ejercer presión a los jueces con el objetivo de lograr la aplicación de la ley en contra de los mareros, porque una vez en libertad ejercían represalias en contra de quienes participaron de la denuncia ciudadana.

A partir de agosto de 2004, el Plan *Súper Mano Dura* liderado por el Presidente Saca tuvo como objetivo intensificar el combate a las maras, al perfeccionar las falencias en la aplicación que tuvo el plan de su antecesor e introducir una serie de modificaciones. De este modo, las dimensiones de trabajo contemplaron *la prevención y participación ciudadana, disuasión y persecución, la rehabilitación y finalmente, la reinserción*. Mientras que en términos programáticos fueron definidas una serie de acciones operativas a nivel policial, del sistema persecución penal y también a nivel penitenciario (Saca, 2004).

Del mismo modo se establecieron una serie de acciones específicas, como por ejemplo modificaciones legales que evitaran las tensiones sufridas con el plan anterior y que a su vez permitieran la aplicación adecuada por parte de la policía y los órganos de justicia. En el plano operativo, la PNC creó unidades especializadas antipandillas, para lo cual fue dotada de nuevas atribuciones y además de la readecuación de recursos humanos y técnicos. Mientras que en el plano de persecución penal, la Fiscalía General de la Nación generó fiscalías especiales antipandillas, las cuales apuntaron a especializarse en el seguimiento de hechos delictivos asociados a estos grupos: homicidios, extorsiones, robo de vehículos y venta de artículos y mercancías robadas. En el ámbito penitenciario, la PNC en conjunto con la Inspectoría General de Centros Penales establecieron una fuerza de tarea conjunta, y también fue reformulada la ley penitenciaria cuyo objetivo fue desbaratar la coordinación de hechos delictuales desde la cárcel (Saca, 2004), que fue una de las consecuencias del encarcelamiento producido durante

21 Una de las organizaciones es CORDAID, para más detalle sobre la situación y el trabajo de reinserción realizado ver: "Radio Nederland Wereldomroep, Las Maras en Centroamérica", 05 de mayo de 2008, [visitado 27 de abril de 2009], <http://www.youtube.com/watch?v=It1lhZuq9rc>

el Plan Mano Dura al permitir indirectamente una mejor organización de las pandillas desde estos recintos hacia el exterior (Aguilar, 2006).

El Plan Super Mano Dura también consideró un componente de *mano amiga* y *mano extendida* con aquellos miembros de las maras que tuvieran la voluntad de salir de los grupos o buscar alternativas de rehabilitación del consumo de drogas, mediante un proceso de “*reincorporación a la vida productiva*” (República de El Salvador, 2005) cuya responsabilidad recayó en diversas dependencias públicas como el Ministerio de Gobernación, el Ministerio de Salud, la Secretaría de la Juventud, entre otros. El impacto de esta iniciativa fue relativo debido a que no existió un claro énfasis en la prevención, y también se requirió el compromiso del sector privado para poder capacitar y emplear a los jóvenes que participaban del programa.

Según información oficial, durante el primer año de aplicación del Plan Súper Mano Dura se efectuaron más de 8.700 detenciones, entre ellas a 89 líderes de las pandillas, (República de El Salvador, 2005) de los cuales solo un reducido porcentaje fue procesado por la justicia.

En el contexto de las consecuencias sociales es posible mencionar que la aplicación de estos planes a través del intensivo el control policial, además de la penalización de conductas y características propias de las pandillas generó cambios en su organización y prácticas que constituían elementos identitarios –como por ejemplo los tatuajes que eran utilizados como evidencia por la policía-, que por un lado permitieran menor visibilidad de sus miembros al modificar el estilo de vida y por otro, actuar sin mayores límites para conseguir extensión territorial (Aguilar, 2006).

Desde una perspectiva institucional (Aguilar, 2006; Aguilera, 2008; Costa, 2007), la aplicación de estos planes ha generado dificultades en sistema de justicia, al no poder dar abasto con la carga procesal—ya sea por debilidades propias o por la aplicación de diversos tipos de término- lo que incrementó la percepción ciudadana de ineficiencia e impunidad. En cuanto al sistema penitenciario, la situación no fue muy diferente, sumado a la sobrepoblación estructural –propia del contexto latinoamericano-, se incrementó el número de internos pertenecientes a maras e incluso se dispusieron recintos distintos para cada una de ellas, lo que permitió optimizar su orgánica y también emergieron disputas internas, muchas de ellas terminaron en hechos violentos.

La efectividad de la *mano dura* ha sido puesta en duda, incluso por actores institucionales del propio país. Ante la transnacionalización de las maras, la violencia y sus consecuencias, iniciativas de este tipo fueron aplicados también en Honduras con la *Ley para la prevención, rehabilitación y reinserción social de personas integrantes de maras y pandillas*, una situación similar también ocurrió en Guatemala.

La Mano dura y la Tolerancia Cero son un buen reflejo del énfasis en el control y sanción del delito a través de políticas públicas y modificaciones legales. Estrategias de este tipo han sido usadas “*por políticos, policy-makers, policías y otros, para enviar las señales de endurecimiento [al delito] que han sido muy atractivas en la era punitiva*” (Newburn y Jones, 2007:222) con las cuales se busca responder al problema objetivo de la criminalidad, pero sobre todo apunta a plantear medidas que puedan subsanar la angustia de la inseguridad.

Nueva York y Tolerancia Cero: el discurso a través del New York Times

Mónica Davalos
 MA Candidate
 International Peace and Conflict Resolution Program
 School of International Service
 American University

Tolerancia Cero (TC) significa, en su sentido más literal, que no hay segundas oportunidades; un delito ocurre y se castiga al delincuente de inmediato. Sin embargo, lo que significa la acción policial y este concepto es mucho más complejo, porque para diferentes personas e instituciones posee connotaciones distintas. Este breve análisis presenta la definición de la estrategia, una lista de eventos claves y un resumen de puntos importantes del discurso sobre TC en New York Times (NYT) entre 1980 y 2007.

Basado en la literatura¹ y reportes de NYT sobre este tema, la afirmación más consistente la describe como una táctica de la acción policial de "calidad de vida." Ella apunta a una "focalización estratégica y sostenida sobre el desorden y delitos menores como clave para prevenir delitos mas serios"². Sin embargo, en realidad los reportes del NYT intercambian los dos términos de acción policial y a veces se habla de las técnicas como si fueron lo mismo³. Específicamente, se puede usar para significar simplemente un "método policial riguroso, orientado al cumplimiento de la ley"⁴ que castiga una infracción sin considerar las circunstancias, pero también se puede describir como una táctica que "asigna a un policía a una zona conflictiva y les exige que haga cumplir la ley duramente para servir y establecer un nuevo estándar de comportamiento"⁵. Por ejemplo, uno de los pocos casos exitosos en el Departamento de Policía de Nueva York, fue la prohibición del uso de fuegos artificiales en el feriado del 4 de julio. NYT cita que esta orden significa que "cualquier persona capturada con fuegos artificiales, incluyendo las luces de bengala y otros explosivos, serian arrestados."⁶ NYT divulgó que "gracias al departamento de policía la estrategia de TC contra el uso de fuegos artificiales, fue la más segura -y el más silencioso-."⁷

En 1988, la "frase de TC fue popularizado en el mundo de drogas por William von Raab, en ese momento el jefe de la Aduana de los Estados Unidos" cuando el pidió que "incautaran a yates que tenia hasta un solo cigarrillo de marihuana a bordo."⁸ "La Administración de Regan atendía a la actitud que todas las drogas eran inaceptables con 'TC', la prohibición absoluta de todas las drogas ilegales."⁹

Durante la década de 1990, el primer artículo en NYT sobre TC fue en diciembre de 1993 cuando William Bratton, el famoso comisario de policía de NY, estaba a punto de empezar su nuevo rol. Bratton "repetía las promesas de 'TC' del Sr. Giuliani cuando hablo de usar estrategias que previamente fueron utilizadas para el Metro de la ciudad, enfocándose en infracciones menores para poner atención a los infracciones grandes."¹⁰ Entre 1990 hasta 1993, "los incidentes reportados de delito violento... bajaron aproximadamente 10% [según el departamento de policía de NY], pero quedaron a niveles mucho más altos que hace 15 años, cuando la presente ola delictiva, provocada por drogas, empezó."¹¹ La baja de delitos en NY siguió con una tendencia que coincidió con la disminución de delitos en otras de las grandes ciudades en los Estados Unidos.

En 1994 Bratton y otros expertos "advirtieron la disminución en siete delitos principales -homicidio, robo, violación, violencia personal agravada, robo domiciliario, hurto mayor y robos de autos-

principalmente a una expansión de la fuerza policial y el despliegue de policías en una manera muy visible, caminando en los barrios,” lo cual fue llamado policía comunitaria.¹²

El enfoque de Giuliani en delitos de “calidad de vida” fueron “populares con votantes y hasta los expertos más reacios a decir que las detenciones del delito menor, que han subido aproximadamente 50%, han por lo menos contribuido a la descendencia brusca del índice de delitos.”¹³

En un memorial por Amadou Diallo, a quien la policía disparó 19 veces a pesar de estar desarmado, varios líderes religiosos “nombraron a la ‘TC’ que aplicó Alcalde Rudolph W. Giuliani como un catalizador a la brutalidad policial.”¹⁴ El presidente de la Unión de Policías de la ciudad de NY dijo en abril de 1999, que la TC de la administración de Giuliani ya había pasado su utilidad ahora que los delitos se habían disminuido, también mencionando que la administración estaba ejerciendo presión a los policías para hacer detenciones.¹⁵

En marzo de 2000, un detective de Manhattan comentó que el “lenguaje fuerte del Alcalde y sus políticas agresivas han quitado una de los recursos más valiosos de la fuerza, apoyo comunitario. Él ha hecho más difícil patrullar en vecindarios de minorías...cuando el alcalde actúa de esta manera, está haciendo parecer que es “nosotros contra ellos.” Creo que está agrandando el enojo.”¹⁶ En mayo de 2002 el alcalde Bloomberg anuncia un giro en la acción policial de “calidad de vida” donde el enfoque no es directamente con los delitos menores sino que contra los delincuentes habituales de delitos menores. La táctica incluye castigos más fuertes para los delincuentes habituales.¹⁷

El debate en el NYT en referencia a la acción policial de Tolerancia Cero y sus políticas es sobre lo que ha causado la disminución en delitos, cuanto crédito dará a la TC o a la labor de policía en general, y que es lo que ha causado el aumento de quejas hacia la policía por brutalidad policial. No importa cuanto debate o evidencia sale desde el NYT, se ha dado crédito significativo a estrategias policiales para la disminución en delitos. Ambas tácticas policiales agresivas y el simple aumento de contacto entre la policía y miembros de la comunidad están citados como razones posibles para el aumento en brutalidad policial. Sin embargo, hay evidencia significativa que tácticas policiales agresivas, de TC y también otros, pudieron haber incrementado la brutalidad policial.

No hay una manera de saber verdaderamente lo que causó el descenso en delitos reportados. Sin embargo, es crítico notar primero que los delitos reportados empezaron a disminuir antes que Rudolph Giuliani llegara ser alcalde de Nueva York y que William Bratton se hizo comisario de policía. Segundo, hay pocos éxitos de TC que no se discuten, y los que existen a veces mencionan el uso de varios métodos que no están asociados con acción policial de TC.¹⁸ Tercero, solo usando cifras de delitos reportados como única medida tiene el riesgo de olvidar tomar en cuenta las variaciones en lo que causa a la gente reportar un delito o no, pero igual la popularidad de las políticas de TC continua, aunque no tanto como cuando los delitos comenzaron a bajar. Una posibilidad que explica es la habilidad de la TC a tratar la percepción de inseguridad. La combinación de satisfacción pública con una posición firme sobre delitos y los éxitos debatibles podrían indicar que la TC es lo más eficaz en tratar a la percepción de inseguridad, que a la seguridad propiamente tal.

La frase Tolerancia Cero suena productivo e implacable, pero aunque fuera contraproducente en la práctica, la percepción de su eficacia existe todavía para algunas personas. Siguiendo la

tendencia de acción policial de este tipo es contraproducente hasta para las personas que lo miran como eficaz. El carácter de la política de TC es ser implacable, sin posibilidades de cambiar a pesar del contexto, a pesar de que el contexto de sus funciones está cambiando constantemente. Las políticas de TC necesitan cambiar con el ambiente o arriesgan no solo ser ineficaces, sino también causar daño. Un departamento de policía que pueda reflexionar internamente sobre sus prácticas y que sea abierto a opiniones distintas podría generar cambios organizacionales y operacionales para un mejor desempeño.

Notas:

- 1 Tim Newburn and Trevor Jones, "Symbolizing crime control: Reflections on Zero Tolerance," *Theoretical Criminology* 11, no.2 (2007);
- 2 Alex S. Vitale, "Innovation and Institutionalization: Factors in the Development of 'Quality of Life' Policing in NY City," *Policing and Society* 15, no.2, (2005), 108.
- 3 Norman Dennis (ed.), *Zero Tolerance: Policing a Free Society*, (London: IEA Health and Welfare Unit, 1997), 3; NY Police Department, "Frequently Asked Questions," http://www.nyc.gov/html/nypd/html/faq/faq_police.shtml;
- 4 Tim Newburn and Trevor Jones, "Symbolizing crime control: Reflections on Zero Tolerance," *Theoretical Criminology* 11, no.2 (2007), 226.
- 5 Alex S. Vitale, "Innovation and Institutionalization: Factors in the Development of 'Quality of Life' Policing in NY City," *Policing and Society* 15, no.2, (2005), 108.
- 6 "Police to Crack Down On Illegal Fireworks," *New York Times*, May 30, 1997, *Metro News Briefs*.
- 7 "Police to Crack Down On Illegal Fireworks," *New York Times*, May 30, 1997, *Metro News Briefs*.
- 8 William Safire, "On Language; Drug-War Lingo," *New York Times*, September 24, 1989, sec. Magazine
- 9 Peter Passell, "Economic Watch; The High Hidden Costs Of the War on Marijuana," *NEW YORK TIMES*, September 5, 1989, US Section.
- 10 Steven Lee Myers, "'Squeegees' Rank High on Next Police Commissioner's Priority List," December 4, 1993, Section 1, Late Edition.
- 11 Clifford Krauss, "Crime Levels Fell in 1993, Report Says," *New York Times*, April 2, 1994, sec. NY and Region.
- 12 Joseph Treaster, "Crime Rate Drops Again in NY, Hastening a Trend," *New York Times*, June 2, 1994, sec. NY and Region, See <http://criminaljustice.state.ny.us/> for detailed statistics on reported crime in NY and NY City.
- 13 Matthew Purdy, "In NY, the Handcuffs are One-Size-Fits-All," *New York Times*, August 24, 1997, Section 1, Metropolitan Desk.
- 14 Paul Zielbauer, "F.B.I. Examines Site in Bronx Where Police Fatally Shot Unarmed Man," *New York Times*, February 18, 1999, Section B, Metropolitan Desk; Jane Fritsch, "The Diallo Verdict: The Overview; 4 Officers in Diallo Shooting are Acquitted of All Charges," *New York Times*, February 26, 2000, NY and Region.
- 15 Michael Cooper, "Vote by P.B.A. Rebukes Safir and His Policy," *New York Times*, April 14, 1999, Section A, Metropolitan Desk.
- 16 Kevin Flynn and William K. Rashbaum, "Some Officers Say Giuliani Widens Police-Civilian Gap," *New York Times*, March 30, 2000, Section A, Metropolitan Desk.
- 17 William Rashbaum, "In New Focus on Quality of Life, City Goes After Petty Criminals," *New York Times*, May 22, 2002, Section A, Metropolitan Desk.
- 18 Elissa Gootman, "Metal Detectors and Pep Rallies: Revival of a Bronx High School," *New York Times*, February 4, 2004, Section A, Metropolitan Desk.



La insatisfacción ciudadana: demandas y sentimiento de injusticia



La insatisfacción ciudadana: demandas y sentimiento de injusticia

Más allá de posibles conceptualizaciones sobre la necesidad de mayor castigo para limitar la criminalidad, las políticas de mano dura se vinculan con un discurso ciudadano que reclama por mayor control frente a la inseguridad. De este modo, es posible comprender las demandas y apoyo que suscitan las respuestas de endurecimiento frente al delito tanto por la victimización, como por la necesidad de respuestas institucionales que puedan ser vistas como efectivas en el corto plazo. El Estado tiene un doble desafío, por un lado generar mecanismos para el control y reducción del delito, mientras que también debe velar por entregar respuestas institucionales acorde a sus capacidades y pertinentes a la magnitud del problema, siendo en este punto donde emergen las mayores debilidades existentes.

Sería ingenuo sostener que los problemas de violencia en América Latina no son claves para el desarrollo social, de hecho, es uno de los problemas que más preocupa a la ciudadanía además de la situación económica (LAPOP, 2008). Existe evidencia que da cuenta de cómo estos hechos han afectado a la ciudadanía, de acuerdo con el Barómetro de las Américas 2008 la victimización regional promedio es de 17%, con significativas variaciones entre diversos países. Por ejemplo, es posible mencionar a Argentina con 27%, Perú con 25%, 22% para Uruguay, 21% para Ecuador o 17% en Paraguay, entre otros (LAPOP, 2008)²². Siguiendo la tónica regional, múltiples países han mostrado niveles crecientes de victimización afectando a un porcentaje significativo de personas y hogares. Esta situación merma la confianza de la ciudadanía en las instituciones responsables del control y así como influye en la percepción de inseguridad de los sujetos al sentir que la probabilidad de transformarse en víctima es mayor.

Por su parte, un indicador acerca de la situación de criminalidad corresponde a la tasa de denuncia por homicidios²³, de este modo existen países como Chile que presenta la más baja de la región -1,9 cada 100 mil habitantes²⁴- (Ministerio del Interior Chile, 2006) o Uruguay con una tasa de 6 (Ministerio del Interior Uruguay, 2006), mientras que en el extremo opuesto es posible mencionar a México con 26,1 (Gobierno de México, 2007) o Brasil con 22,2 (Secretaría Nacional de Seguridad Pública, 2006). De este modo, el impacto del homicidio tiene implicancias directas en la vida social al transformarse en un mecanismo para resolver la conflictividad social, por lo que la sociedad en su conjunto asume los costos de la violencia con el consecuente impacto en la calidad de vida de las comunidades, principalmente en los sectores socialmente más vulnerables.

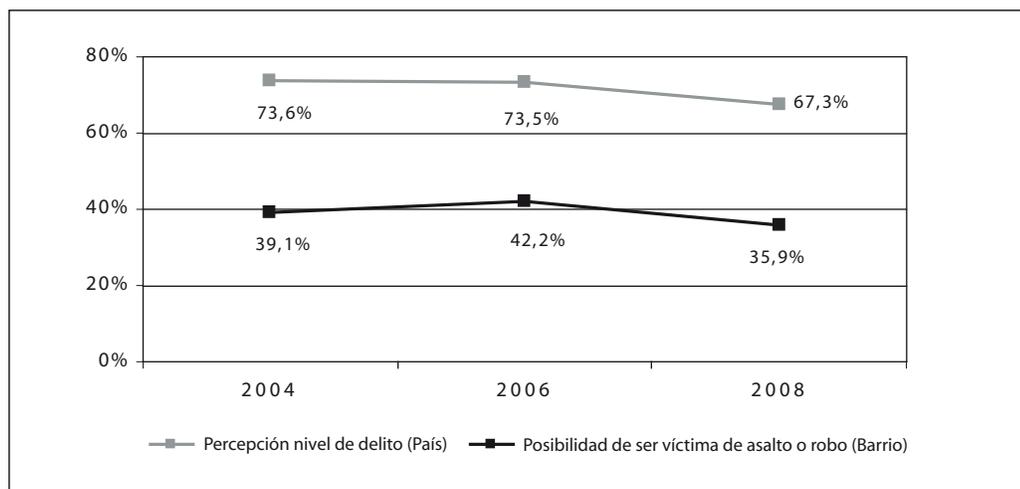
22 Encuestas de Opinión de este tipo son las únicas que entregan cierta proximidad a la panorámica regional, no cabe duda que debido a las diferencias existentes en los instrumentos aplicados y sistematicidad de los datos generados a nivel nacional las cifras podrían ser distintas a las que se manejan en cada país.

23 El indicador más certero en este punto corresponde a muertes por causas externas que regularmente sistematizan las entidades de medicina legal o policía judicial.

24 La tasa de mortalidad por lesiones intencionales es de 5,7 cada 100.000 habitantes para el año 2005 según las estadísticas del Ministerio de Salud. Por su parte, en 2008 el Ministerio Público presenta una tasa de 9 cada 100.000 habitantes, que corresponde a las causas ingresadas por homicidio.

Otro factor clave corresponde a la percepción de inseguridad que está asociado a diversos tipos de victimización, elementos psicosociales, urbanos y comunicacionales que derivan en la relación entre la ciudadanía, los hechos de violencia y sus demandas hacia el Estado en esta materia. La alta percepción de inseguridad es una tónica para América Latina, de este modo para el año 2006 alcanzó 42%, mientras que para algunos casos particulares como República Dominicana fue 50%, 48% para Costa Rica y 47% en El Salvador (LAPOP, 2006), lo cual en parte podría explicarse por la victimización sumado a la sensación de vulnerabilidad e impunidad que observa la ciudadanía. Mientras que en el plano de las consecuencias del delito, para 2008 el 67% señala que es un amenaza significativa para el bienestar de cada país, situación que se vincula con la percepción de la relevancia del problema a nivel regional.

Gráfico 4. Percepción de inseguridad en América Latina 2004-2008 ^a



Fuente: Elaboración propia a base de Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP). www.LapopSurveys.org.

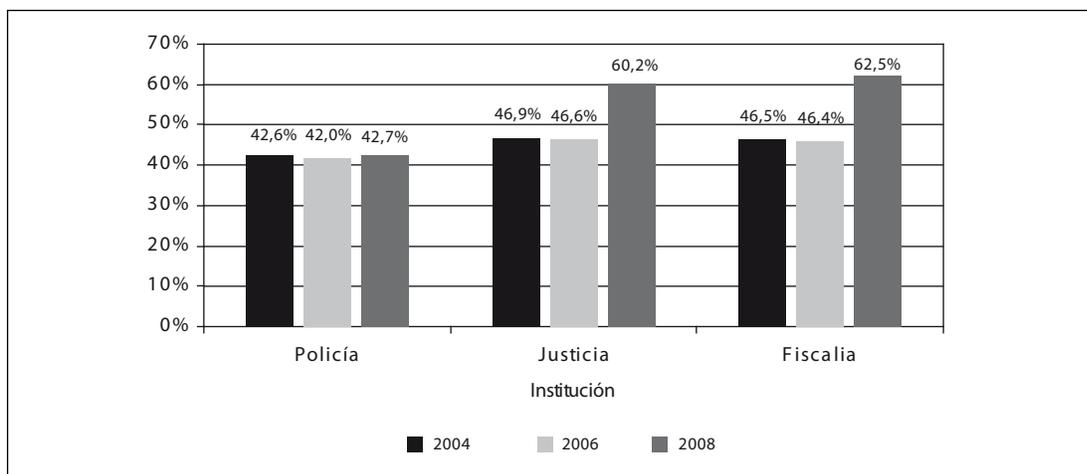
a) Y hablando del país en general, ¿Qué tanto cree ud. que el nivel de delincuencia que tenemos ahora representa una amenaza para el bienestar de nuestro futuro? ¿Corresponde a la categoría de mucho. Hablando del lugar o barrio donde Ud. vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente ud.? ¿Corresponde a las categorías de algo inseguro y muy inseguro.

A juicio de Bauman actualmente las comunidades se articulan a base del “miedo, la sospecha y el odio” (2001:23), incrementando la exclusión y debilitando la solidaridad u otro tipo de vínculos como ejes sobre los que tradicionalmente se construía comunidad. Mientras que buena parte del discurso de endurecimiento en contra del delito –tanto de los actores públicos como la ciudadanía– se ha cimentado en los elementos que el autor menciona: la inseguridad como expresión de temor y la desconfianza como mecanismo de control social.

En el plano institucional, las percepciones de la ciudadanía sobre el desempeño del sistema de justicia tampoco son más optimistas y quizás corresponde a un síntoma de la desconfianza. A nivel regional, el Ministerio Público concentra el 63% de las evaluaciones negativas, seguido por los Tribunales de Justicia con 60%, es decir, existe una crítica sostenida a la labor del sistema de justicia desde la mirada de la ciudadanía que se puede explicar a través del sentimiento de impunidad y de daños no resarcidos luego de un hecho violento. Otro factor puede ser la falta de información de los usuarios sobre los procedimientos del sistema judicial y también porque existe la percepción de que las sanciones no son lo suficientemente severas para castigar el hecho, sin que el público necesariamente conozcan las penas aplicables a cada delito. Ambos elementos podrían explicar que el 57% de los delitos cometidos las víctimas no denunciaron el hecho (LAPOP, 2008).

Comparando con las instituciones mencionadas anteriormente, la policía tiene un menor rechazo a su gestión con 43% (LAPOP, 2008) y su indicador de insatisfacción no ha sufrido mayores variaciones en relación a mediciones anteriores. La situación es diferente dentro del contexto de cada país, mientras que su aprobación y apoyo ciudadano es significativo en Colombia y Chile, no sucede lo mismo en Ecuador o El Salvador.

Gráfico 5. Porcentaje de insatisfacción con el desempeño institucional en América Latina 2004-2008



Fuente: Elaboración propia a base de Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (LAPOP). www.lapopsurveys.org.

De este modo los ámbitos de prevención, control, sanción y readaptación constituyen las herramientas fundamentales con las que el Estado aborda la criminalidad. Estas crecientemente son cuestionadas por la ciudadanía en torno a su efectividad e impacto a la hora del denominado *combate a la delincuencia*, incrementando el temor, la sensación de injusticia y la insatisfacción sobre las medidas implementadas para abordarla. Las instituciones y servicios públicos que tienen bajo su responsabilidad la violencia y criminalidad están expuestas a las críticas de quienes se sienten vulnerables e impotentes, no solo por los hechos violentos sufridos, sino porque a su juicio el Estado ejerce una labor insuficiente, que requiere de firmeza frente al desorden.

Esta situación afecta a la propia democracia de los países de la región, de acuerdo con el Barómetro de las Américas 2006 el 49% de los entrevistados en la región justificaba un golpe de Estado de carácter militar frente a un incremento significativo del delito, lo que en parte resalta el sesgo autoritario de las sociedades de la región. La noción que se requiere de mayor uso de la fuerza para enfrentar la criminalidad y el fracaso de los políticos tradicionales para enfrentar el problema está arraigada. Situación que coincide con la participación de militares en labores de seguridad pública, asociados principalmente a narcotráfico y crimen organizado en diversos países de la región como México y Colombia.

El incremento de la violencia es un hecho constatable, sobre lo cual se sustentan los temores al delito de la población, pero no necesariamente ambos son fenómenos que estén correlacionados de manera proporcional. En este sentido, tanto la victimización directa como la vicaria se mediatizan a través del relato personal, el rumor y la noticia pública (Briceño-León, 2007), lo que deriva en un proceso de construcción de la inseguridad individual y social. Esto genera consecuencias en torno a los hábitos, rutinas y demandas de la ciudadanía frente a los diversos umbrales existentes.

Según el autor, si bien el temor es de carácter subjetivo, no lo son sus consecuencias. Ellas están asociadas principalmente a la estigmatización de grupos y espacios; la pérdida de la ciudad, pero por sobre todo el apoyo a medidas más violentas para afrontar el delito de parte de la ciudadanía. Dentro de esta última, existen algunas orientadas a la protección individual como la adquisición de armas de fuego para defensa personal, u otras que reflejan el discurso ciudadano de *mano dura* es el juicio de que el sistema de justicia y la debilidad de la policía son *“un estorbo y que la policía debe hacer algo más que lo legalmente establecido para frenar el crimen y la violencia”* (Briceño-León, 2007:217) que se traduce en el apoyo a acciones extrajudiciales y otras iniciativas que claramente están fuera del marco del Estado de Derecho.

La mano dura y el castigo desde una mirada sociológica no solo apunta al instrumento de control social, tienen también una dimensión colectiva que se articula mediante diversas maneras a través de la opinión pública. Como bien lo define Garland (1990) el castigo además remite a una reacción emocional en la que emergen sentimientos y ansiedades presentes en la sociedad, ante lo cual las respuestas punitivas *“automáticamente producen solidaridad, una reafirmación espontánea de las relaciones y mutua confianza al servicio del fortalecimiento del vínculo social”* (1990:9) como medio para recomponer lo dañado.

Desde una mirada política, conocer las principales tendencias de la opinión pública y sus representaciones frente al tema *“proveen del contexto para entender la reacción pública hacia las propuestas populistas en el área de la justicia criminal”* (Roberts, 2002:23), en donde el endurecimiento de las medidas está en sintonía con las preocupaciones de la ciudadanía bajo la premisa de que es el modo adecuado para resolver el problema, sumado al supuesto que el delito y la inseguridad siempre aumentan.

El discurso de la opinión pública contra el delito y la violencia se plasma principalmente a través de dos instancias. La primera corresponde a la movilización ciudadana y organización de la sociedad civil, la cual adquiere un rol activo en las demandas y búsqueda de espacios para la

participación en las políticas públicas de seguridad. La segunda instancia apunta a los medios de comunicación, los cuales a través de la cobertura de hechos violentos y seguimiento de la problemática de la seguridad ciudadana construyen opinión, la cual tiene impacto tanto en la ciudadanía como en las autoridades de las instituciones de seguridad pública, con lo que en parte se define la construcción de agendas.

3.1 La reacción de la sociedad civil

En un contexto democrático, la ciudadanía ha exigido espacios para la participación política y crecientemente busca también influir en las políticas públicas. En materia de seguridad ciudadana, buena parte de la articulación de la sociedad civil está motivada por la frustración y el sentimiento de impunidad, lo que más bien es una reacción que moviliza a la acción y como mecanismo para expresar demandas a las autoridades políticas. Buena parte de los procesos de movilización en torno al delito podrían ser interpretados como el hecho que logra cristalizar la inseguridad y noción de riesgo a través de los victimarios -el enemigo a quien enfrentar- y los responsables de la seguridad -como foco de las críticas por incapacidad o negligencia-.

A pesar de que se han gestado diversas organizaciones en toda la región, una de los movimientos ciudadanos con mayor visibilidad durante los últimos años, es la *Fundación Axel Blumberg por la vida de nuestros hijos*²⁵. El secuestro y posterior asesinato del joven ocurrido en marzo de 2004 (Clarín, 2004), generó gran conmoción pública tanto por el hecho como a las marchas ciudadanas que encabezó su padre, Juan Carlos Blumberg. La primera de ellas se efectuó el 1° de abril de ese año, en donde se congregaron frente a la Plaza de los Dos Congresos -en Buenos Aires- cerca de 300.000 personas (Fundación Blumberg, 2009) en un acto para expresar el descontento con la situación de inseguridad frente a los representantes solicitando “*cosas chiquitas, simples, para que nuestros hijos puedan trabajar, estudiar, y que no sean asesinados*” (Clarín, 2004). Posterior a la marcha, surgió la propia fundación con el fin de velar por la memoria de su hijo y evitar que otras personas se conviertan en víctimas. Ella fue concebida como una instancia para que la ciudadanía pudiera demandar mayor seguridad y justicia frente a los delitos, además denunciar aquellos hechos en los cuales existían sospechas de la participación de miembros de las propias fuerzas de seguridad.

La conmoción del caso tuvo impactos instituciones e incluso generó escándalos en la Policía Federal y en la fiscalía de la Provincia de Buenos Aires, tanto por la manera en que se condujo la investigación como por los problemas y obstáculos que se suscitaron en el proceso como por ejemplo agentes acusados de ocultar información (Clarín, 2004a). Luego de dos años de investigación, los principales responsables²⁶ del hecho fueron condenados a reclusión perpetua, mientras que otros implicados recibieron penas distintas de acuerdo al nivel de participación en el delito (La Nación, 2006; Clarín, 2006).

²⁵ Más información disponible en: <http://fundacionblumberg.com/>

²⁶ Según información de prensa la banda integrada por 10 personas y liderada por Peralta y Díaz fue autora de al menos 3 secuestros extorsivos que pudieron ser comprobados por la justicia.

La familia no estuvo conforme con el fallo de la justicia debido a que pidió prisión perpetua para 7 implicados, incluso Juan Carlos Blumberg afirmó: “¿Qué pena es esta? Esta gente, en tres o cuatro años sale en libertad, no hay ningún arrepentido” (Clarín, 2006), criticando fuertemente la sentencia aplicada e insistiendo en que apelarían a la justicia para revertir las penas más leves. Posteriormente a medidos del 2009, la Corte Suprema ratificó la sentencia dictada por el Tribunal Oral Criminal Federal para los autores del delito, por lo que las aspiraciones de la familia no fueron escuchadas.

En el marco de la primera gran movilización liderada por Blumberg, se entregó a las autoridades responsables tanto del Poder Legislativo como Ejecutivo el primer petitorio que intentó plasmar las demandas de inseguridad. La propuesta abordó los puntos que se detallan a continuación: (i) aumento de penas para los homicidios, secuestros y violaciones; (ii) reprimir el porte de armas con penas de prisión no execrables, (iii) una ley para controlar el uso de teléfonos celulares, (iv) un sistema que impida la falsificación de los DNI, (v) que las penas perpetuas sean de cumplimiento real, (vi) que los excarcelados no trabajen menos de 8 horas; (vii) que se instalen talleres e industrias en las cárceles (Clarín, 2004b). Este petitorio impulsado por Blumberg logró reunir un total de 5.532.000 de firmas de apoyo (Fundación Blumberg, 2009).

El movimiento ciudadano representado a través de su figura y la propia fundación generó el denominado *Efecto Blumberg* que tuvo consecuencias en aspectos institucionales del sector seguridad pública y justicia en Argentina. La presión de la opinión pública mediante las marchas y la cobertura de los medios de comunicación como instancia de difusión de los petitorios (Murillo, 2008) propiciaron algunas modificaciones en la legislación penal, sumado también a procesos de cambios organizaciones dentro de las fuerzas de policía, particularmente la Policía Federal.

Tabla 5. Síntesis de propuestas Blumberg transformadas en Ley

Propuesta	Ley	Descripción
Aumento de penas	Ley N° 25.893 5 de mayo, 2004.	Incremento de penas para homicidios y violaciones seguidas de muerte. En este caso se impondrá reclusión perpetua.
	Ley N° 25.892 5 de mayo, 2004	Condiciones para el otorgamiento de la libertad condicional. El beneficio no se concederá frente a sanciones de reclusión perpetua y tampoco en casos de reincidencia.
Modificación de penas	Modificación al artículo 55 del Código Penal. 18 de agosto, 2004	Si corresponde, la aplicación de la pena será en el mínimo mayor y en límite superior como la suma de las penas, que no podrán exceder de 50 años de prisión.
Porte de armas	Ley N° 25.882 07 de abril, 2004	Sanción con penas de prisión entre 5 a 15 años al porte de armas de fuego, uso de violencia que provoque lesiones graves.
	Ley N° 25.886 14 de Abril, 2004	
Registro público de telefonía móvil	Ley N° 25.891 28 de abril, 2004	Creación del Registro Nacional de Usuarios y Clientes de Servicios de Comunicaciones Móviles. Comercialización a través de empresas autorizadas legalmente.

Fuente: Elaboración propia a base de legislación argentina e información secundaria.

Uno de los aspectos más significativos de las propuestas que derivaron en cambios al Código Penal corresponde a la solicitud de aumentos y modificaciones en las penas, especialmente para los delitos graves tales como: homicidio, secuestro y violación. Ellas fueron aprobadas rápidamente por el Poder Legislativo nacional en días posteriores a la gran marcha convocada por Blumberg, quien también tuvo una participación activa en el proceso que sancionó las leyes y constantes reuniones con actores del Poder Ejecutivo en relación a los planes de seguridad a implementar (Murillo, 2008).

De acuerdo con algunos especialistas las penas privativas de libertad se incrementaron de manera *grosera y desproporcionada* (Troppea, 2007) cuestionándose la constitucionalidad de las medidas. De hecho, en ciertos casos algunos tribunales decidieron no aplicar las leyes Blumberg por considerar que adquirieron un carácter inconstitucional, sosteniendo que la pena esta asociada a que el autor tenga antecedentes penales y no a la gravedad del hecho: "... es de público conocimiento que los legisladores, sin mucho meditar, reformaron varias normas penales creando una sensación de seguridad bastante alejada de la realidad, mediante la creación de tipos penales constitucionalmente cuestionados" (La Nación, 2008). La crítica del tribunal apuntaba a la que la ley se aplica por el acto cometido y no por la mera condición del autor del hecho.

Una de las propuestas que no tuvo respuesta de parte de las autoridades corresponde a la baja de la imputabilidad penal adolescente a los 14 años, fijada en 16 años según la ley. Esto generó críticas de académicos, políticos, juristas y entidades vinculadas a los derechos humanos sosteniendo que era necesario evitar la criminalización de la pobreza juvenil (Murillo, 2008). A pesar de ello, Blumberg y su movimiento insistió sobre el punto en otros petitorios e instancias con las autoridades del sector seguridad pública y justicia sin mayor éxito.

La visibilidad del propio Juan Carlos Blumberg como actor político derivó en su candidatura a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, que no tuvo un buen resultado. Por su parte, otros incidentes públicos²⁷ y cuestionamientos a las autoridades políticas facilitaron el descrédito de su discurso y también su rol como vocero de las demandas frente a la inseguridad e impunidad desde la ciudadanía con lo que su impacto en la agenda de la seguridad pública comenzó a reducirse, mientras que al mismo tiempo sus adversarios políticos limitaban sus iniciativas.

La figura de Juan Carlos Blumberg en un primer momento logró encarnar las percepciones y juicios de una ciudadanía víctima de la inseguridad, haciendo hincapié en las negligencias del Estado y los políticos para afrontar el tema. Tal fue la magnitud del movimiento que activó buena parte del poder político a generar cambios orientados a satisfacer las demandas planteadas, sin considerar mayormente sus consecuencias. En ella opera la tríada entre medios de comunicación, sociedad civil y políticos como mecanismo para formular políticas con tintes populistas.



²⁷ Entre ellos el escándalo por el supuesto título de ingeniero o la no defensa en el caso de un joven ultimado por fuerzas policiales en Mendoza, porque consumía drogas.

Víctimas: una aproximación

Verónica Martínez-Solares

Miembro de la International Organization for Victim Assistance (IOVA)

Un tema complejo en las diversas reformas a los sistemas de seguridad y justicia penal en América Latina ha sido el de garantizar los derechos de las víctimas de delitos en el procedimiento penal. Si bien existe un movimiento para incorporar en algunas Constituciones Políticas¹, en los códigos procesales penales² y en leyes especiales, derechos fundamentalmente de protección, asistencia y reparación, función que por lo general recae en el Ministerio Público. En este sentido, son notorios los progresos parciales alcanzados por algunos gobiernos, a pesar de estar lejos de los lineamientos mínimos dictados por la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder de Naciones Unidas.

Garantizar a las víctimas un equitativo acceso a la justicia y una justa representación participativa dentro de los diversos tribunales, más allá de una versión meramente retributiva en la que queda relegada y restringida a simple testigo, debe ser uno de los pilares del nuevo orden penal. Su valor no sólo se expresa cuantitativamente a través del número de delitos denunciados y las posibilidades de éxito en el juicio; es todavía más valioso el potencial restaurativo de la participación de la víctima en el sistema penal, oportunidad con frecuencia destruida por los procesos de victimización secundaria y los altos niveles de impunidad que persisten en la región, situación que afecta también a las familias.

Al mismo tiempo, en muchos países aún imperan fuertes prejuicios arraigados en el personal y las estructuras de seguridad e impartición de justicia penal, en especial los relacionados con grupos vulnerables (víctimas de violencia familiar, de crímenes de odio, de delitos sexuales, mujeres, menores de edad, indígenas, adultos mayores o migrantes, entre otros), lo que continúa obstaculizando el acceso a diversos mecanismos legales vigentes, tanto de los «nuevos» como de los «viejos» sistemas. La desconfianza en la justicia penal se ve principalmente reflejada en la cifra negra y la gran cantidad de víctimas que no son visibles para el sistema. Esto es, pese a los diversos esfuerzos, un alto porcentaje de víctimas no logra obtener ni un trato digno ni justicia pronta en los tribunales nacionales.

La frialdad de las cifras

Más de 100,000 secuestros por año en el mundo (al menos 50% de ellos son cometidos en América Latina, 2006) (IVK Pax Christie, 2008)

Más de 800,000 personas víctimas del tráfico de personas cada año, de ellas, alrededor de 500,000 son niñas de entre 13-18 años (UNICEF)

Serios incidentes terroristas documentados en América Latina entre 2003 y 2007

Más de 80,000 menores de 18 años mueren cada año víctimas de violencia intrafamiliar, en América Latina y el Caribe (PAHO, 2007)

África y América Latina cuentan con los índices más altos de violencia juvenil (PAHO, 2007)

En el decenio de los 90's, hubieron entre 100,000 y 120,000 homicidio por año en la región, tan sólo en 2002, fueron cerca de 384,000 (PAHO, 2007)

Una de cada tres mujeres ha sido víctima de violencia sexual, física o psicológica en manos de su pareja, en América Latina y el Caribe (PAHO, 2007); cifra que se estima en alrededor de un billón en todo en mundo (IOVA)

Si bien en el centro y defensa de los derechos humanos se encuentra en esencia a la víctima, aquéllas que lo son de delitos enfrentan estructuras nacionales -jurídicas e institucionales- en su mayoría desarticuladas o con mecanismo de implementación de variada eficacia. En más de una ocasión se ha señalado que la figura del Ministerio Público es la idónea para representar los intereses de las víctimas de delitos, debido a su función constitucional de defensa social³, pero es común encontrar que decisiones fundamentales relacionadas con el proceso penal o varios de los derechos de las víctimas son a petición o instancia de parte, teniendo como agravante que la notificación de dichos derechos no siempre es sistemáticamente efectiva y adecuada. En otras ocasiones, a pesar de la obligatoriedad del derecho, la realidad desmiente los mandatos jurídicos: queda pendiente la efectiva protección para las víctimas, sean de delitos comunes o de delincuencia organizada.

Por una parte, el movimiento de la sociedad civil local se ha enfocado en aspectos muy sensibles y necesarios como lo son la protección, la atención y la asistencia -con énfasis particular en aquellas víctimas que lo son de violaciones a derechos humanos y grupos vulnerables-, sin que aún se hayan logrado cubrir las necesidades de las víctimas de delitos, que día a día se incrementan en 3.000 personas por minuto, en todo el mundo según la World Society of Victimology (WSV). En otro plano, el impulso de diversas organizaciones ha hecho visible la necesidad de una Convención de Naciones Unidas sobre Justicia y Apoyo a las Víctimas del Delito y Abuso de Poder⁴ que vincule a cada Estado signante de América Latina, y el resto de la Comunidad Internacional⁵, para que se comprometan mínimamente a:

1. Incorporar los principios contenidos en el proyecto de Convención dentro de las diversas legislaciones nacionales
2. Incorporar una definición de la víctima del delito que sea extensiva a los familiares, testigos y aquéllos que en el proceso de ayuda, igualmente sean afectados
3. Asegurar que los funcionarios que entren en contacto con las víctimas las tratarán con cortesía, compasión, sensibilidad cultural y respeto a sus derechos y a su dignidad
4. Lograr los mayores alcances posibles de los compromisos establecidos en el proyecto de Convención, en pro de la dignidad de las víctimas, dentro de ellos, una efectiva protección
5. La obligación de reducir y prevenir la victimización, con base en estrategias de probada efectividad
6. El establecimiento de centros para las víctimas de delitos
7. La compensación estatal por la violencia sufrida
8. Mecanismos eficaces de implementación, supervisión y accountability de las diversas políticas públicas
9. La profesionalización de los servicios para las víctimas
10. A la cooperación y asistencia técnica, tanto nacional como internacional

Los esfuerzos de instituciones como la Internacional Organization for Victim Assistance se centran en crear conciencia y hacer la diferencia a través de:

- Promover una Convención de las Naciones Unidas sobre Justicia y Apoyo a las Víctimas del Delito y Abuso de Poder
- Promover mejores políticas públicas para las víctimas de delitos así como la evaluación de las ya existentes
- Apoyar a las comunidades para mitigar los efectos posteriores provocados por la violencia y la delincuencia

- Movilizar los esfuerzos, experiencia, experticia e idealismo de sus miembros, al servicio de las agencias gubernamentales y aquellas organizaciones de la sociedad civil que buscan promover y avanzar en los derechos de las víctimas
- Crear una mejor futuro para las víctimas

Notas:

1. Algunos ejemplos son los artículo 250.4 de la Constitución Política de Colombia; 83 de la Constitución Política de la República de Chile; 20-C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 30 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
2. De manera general y salvo las disposiciones especiales de cada código, algunos ejemplos de los derechos procesales de las víctimas se encuentran en los artículos 11 y 99 del Código Procesal Penal de Colombia; 6, 78 y 109 del Código Procesal Penal Chileno; 27, 83 y 84 del Código Procesal Penal de la República Dominicana Ley 76-02; 2, 3 y 141 del Código Federal de Procedimientos Penales Mexicano; 94, 95, 96 y 98 del Nuevo Código Procesal Penal de Decreto Legislativo 957 de Perú; 23, 118, 119, 120 y 122 del Código Orgánico Procesal Penal de Venezuela.
3. Como por ejemplo el artículo 120 de la Constitución de la Nación Argentina; 159.1 y 159.3 de la Constitución Política del Perú; 284.4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
4. El proyecto está URL: <http://www.irvinwaller.com/viclaw.html>
5. <http://www.tilburguniversity.nl/intervict/undeclaration/convention.pdf>

3.2 La (in)justicia por mano propia

La justicia por mano propia o linchamientos es una variante bastante más radicalizada de la acción de la ciudadanía frente al delito. Esta se define como *“la acción colectiva de carácter privado e ilegal, de gran despliegue de violencia física, que eventualmente culmina con la muerte de la víctima”* (Vilas, 2005:21). Ella representa el alto grado de conflictividad social presente en las comunidades como también la frustración y sentimiento de impunidad que provoca la debilidad del Estado y sus instituciones para proporcionar seguridad, pero por sobre todo la necesidad de hacer justicia a quienes han sido víctimas.

Se han producido linchamientos en diversos países de América Latina: Guatemala, Ecuador, México, Bolivia, Perú, Argentina, Venezuela, entre otros²⁸. Cada uno de ellos responde a características distintas, algunos están asociados a satisfacer la necesidad de justicia frente a un hecho delictual que ha conmocionado la comunidad. Mientras que otros están más vinculados a tomar represalias en contra de las autoridades responsables por mal desempeño o decisiones que han afectado a la comunidad, por ejemplo algunos alcaldes en Bolivia y Perú (Vilas, 2007).

En este caso es importante revisar aquellos hechos vinculados a la reacción violenta de comunidades como represalia a un presunto autor de faltas o delitos que ha dañado a la comunidad. Preferentemente este tipo de acciones se desarrollan en contextos sociales de pobreza y exclusión (Vilas, 2005; Sinhoretto, 2009).

28 Para revisar mayores análisis en torno al linchamiento ver: (Sinhoretto, 2009) para Brasil, mientras que para Ecuador (Santillán, 2008).

Otro de los elementos relevantes que puede ayudar a comprender el fenómeno es que no existe mayor presencia del Estado y sus instituciones de justicia y seguridad en el territorio, en donde los linchamientos y otras acciones que dan cuenta de la mano dura frente al delito son un síntoma de la necesidad de generar reformas en el ámbito de la justicia criminal (Godoy, 2006).

Para Vilas (2005), los linchamientos responden principalmente a dos tipos de motivaciones. El primero corresponde a la ausencia del Estado en lo que respecta a la prevención del delito y otros hechos de violencia que afectan a las comunidades, por lo que ellos mismos quienes toman la justicia y aplican una acción punitiva, debido a que no existe certeza que será aplicada por el Estado. La segunda corresponde a factores de orden cultural –especialmente en sectores de comunidades indígenas- donde la tradición y la preservación de las costumbres prima por sobre el rol de la justicia penal y la acción preventiva de la policía. Ambos factores están relacionados, y no es posible sostener que uno es consecuencia del otro, más bien responden a una acción espontánea de comunidades donde priman intereses propios de los afectados. De acuerdo con Mendoza (2003) el riesgo de ser potencial víctima de la violencia criminal es el elemento que “conduce a los pobladores a organizarse y reaccionar violentamente ante cualquier amenaza” (2003: 2), por lo que el carácter público de los linchamientos es una advertencia de que no serán aceptados actos que atenten contra el orden y la seguridad de las comunidades.

En el caso de Bolivia, los medios han revelado casos de linchamiento en diversos sectores del país (La Razón, 2008; ABC, 2008), no únicamente en zonas rurales sino también en sectores más urbanos. Uno de los últimos casos corresponde a un joven, presuntamente autor de un robo, quien fue encontrado muerto en el sector de El Alto en La Paz (La Razón, 2009), mientras que los vecinos no entregan mayores antecedentes a la policía sobre el hecho por la existencia de un pacto de silencio que obstaculiza las investigaciones y así no es posible responsabilizar a ningún miembro de la comunidad.

Uno de los casos más lamentables fue el ocurrido el 17 de noviembre de 2008 en la localidad de Achacachi –ubicada en el Departamento de La Paz- en donde 11 presuntos delincuentes acusados de robo fueron capturados por los vecinos de la comunidad durante una fiesta popular. El grupo fue golpeado, torturado y quemado públicamente, mientras que la policía local no tuvo la capacidad para recuperar el orden y rescatar a las víctimas del linchamiento, lo que fue posible solo luego de un proceso de negociaciones entre el Alcalde y la policía con la propia comunidad. A pesar de ello, fallecieron dos personas mientras que los otros integrantes quedaron gravemente heridos (La Razón, 2008; El Deber, 2008). El propio Alcalde de la localidad afirmó que no permitiría la investigación y que evitaría a toda costa la detención de miembros de la comunidad, al declarar un “estado de sitio civil” (La Razón, 2008). Algunos parlamentarios oficialistas afirmaron que la principal causa de los linchamientos es la ausencia de la justicia y la impunidad (ABC, 2008), intentando justificar el hecho en la línea del argumento que utilizan los propios ciudadanos involucrados.

Haciendo un uso antojadizo de la *justicia comunitaria* diversos grupos han realizado acciones de este tipo en el país. Un tipo de advertencia son figuras humanas colgadas en lugares visibles con frases relativas a las consecuencias de cometer un delito en el sector. Por su parte las autoridades judiciales sostienen que es una aplicación errada de este tipo de justicia y que

más bien corresponde a un delito, incluso las Naciones Unidas han expresado que la situación es preocupante y que es necesario tomar medidas para evitar los hechos y reformar el sistema de justicia (El Diario, 2008).

Por su parte, la problemática de los linchamientos ha sido mucho más visible y preocupante en Guatemala. En este contexto, y para intentar comprender el fenómeno, los principales factores que se asocian corresponden a las consecuencias del conflicto armado, la ausencia de justicia y seguridad, sumado al componente cultural indígena. De todos ellos, el primero es el más relativo, en cuanto a que estos hechos se han dado en países que no han sufrido conflictos de este tipo, y también no han surgido en otros que efectivamente lo vivieron como El Salvador y Nicaragua (Mendoza, 2003).

La información disponible sobre la materia aún no es suficiente. De este modo, el Organismo Judicial -entidad dependiente de la Corte Suprema de Justicia- intenta recopilar datos estadísticos que permitan conocer el estado de situación. Uno de los problemas en este ámbito es la clasificación de los linchamientos, es por ello que la entidad utiliza los delitos y faltas tipificados en el Código Penal para intentar sistematizar los casos producidos y los hechos de violencia asociados.

Tabla 6. Casos ingresados como delitos y faltas como resultado de linchamientos en el Sistema de Justicia de Guatemala

Delitos o faltas	2005	2006
Muertes	4	14
Lesiones	8	32
Atentado	5	3
Allanamiento	1	15
Robo	1	8
Hurto	0	14
Detenciones ilegales	1	1
Porte ilegal de armas/disparo	1	14
Otros delitos ^a	7	48
Faltas contra las personas	42	344
Faltas contra la propiedad	2	60
Faltas contra los intereses generales	1	9
Faltas contra las buenas costumbres y el orden público	4	49
Total casos	77	611

Fuente: Elaboración propia a base de Organismo Judicial de Guatemala.

a) Para 2005 considera los siguientes delitos: incendio agravado, sedición y cohecho activo. En el caso de 2006 corresponden a: coacción, amenazas, daño, incendio agravado, sedición, cohecho activo, encubrimiento, entre otros.

Según el Boletín Estadístico del Ramo Penal, para los años 2005 y 2006 han ingresado 688 casos de delitos y faltas asociados a linchamientos. Existen variaciones importantes en los registros entre el 2005 y 2006, por lo que es posible destacar que para este último año el 56,3% de los casos corresponde a faltas contra las personas²⁹. Existe la figura de *riña tumultuaria* (República de Guatemala, 1973) que consiste en hechos de violencia que afecten a una persona, que produzcan lesiones leves y no pueda constatarse la autoría.

Por su parte, las muertes producidas por linchamientos según la información oficial del Organismo Judicial para el año 2006 corresponde a 14 casos al considerar homicidios y asesinatos, lo que sin duda es una cifra muy menor en comparación a los 2.989 casos de homicidios ingresados a esta misma institución. Mientras que la MINUGUA³⁰ para el periodo 1996 al 2001 registró 116 muertes por linchamiento en el país (Mendoza, 2003). No cabe duda que el mayor problema son las muertes violentas, las cuales no solo tienen consecuencias en materia de seguridad, sino más bien para el bienestar, desarrollo y democracia de la sociedad guatemalteca.

El discurso ciudadano de endurecimiento en contra del delito, va más allá de las diferencias socioeconómicas y se reflejan en diversas estrategias aplicadas por el Estado como por la propia ciudadanía. En este sentido, los linchamientos son *“una simple manifestación de mano dura distinta en la forma, pero no en la función, de otras como: Tolerancia Cero, la deportación de delincuentes menores, la limpieza social y otras medidas apoyadas por un amplio rango de actores sociales”* (Godoy, 2006:10).

Paradójicamente la articulación de la sociedad civil frente al delito y la inseguridad es una expresión diferente de movimientos sociales preferentemente orientados a la expansión de la democracia, tal como lo afirma Godoy (2006) en este caso el discurso y las instancias de participación están dadas más bien para reducir derechos. Sin duda los linchamientos son la expresión más extrema de la angustia por la inseguridad, la carencia de confianza en el sistema de justicia y con ello una reacción a la capacidad efectiva del Estado para proveer de seguridad y bienestar. Mientras que las demandas por mayor punitividad y la aplicación de la justicia por mano propia está en sintonía con el legado autoritario en el marco de la historia de violencia de América Latina.

En este sentido, vale la pena reflexionar acerca del rol de la sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas del sector seguridad. De este modo, los mecanismos de participación ciudadana tienen consecuencias distintas si se fomentan instancias que promuevan la mano dura, el vigilantismo y el ánimo de revancha, en donde lo que cataliza la acción ciudadana es la respuesta a la inseguridad con énfasis en el control y la sanción penal. La tradicional afirmación de las autoridades que promueven la participación a través de la denuncia resuelve de manera simplista la tensión existente entre las ansias de la ciudadanía por hacer frente al delito y la necesidad del Estado por generar espacios que no tengan un carácter vinculante.

²⁹ Esta falta está tipificada en los artículos 481, 482, 483 y 484 del Código Penal. Será catalogada de esta manera si la víctima quedó incapacitada de trabajar por 10 días o menos.

³⁰ Es la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala, cuyo colaborar en la implementación de los acuerdos de paz suscritos en 1996 y proveer de ayuda humanitaria.

La articulación de la sociedad civil y la participación ciudadana deben ser diseñadas e implementadas como espacios de mayor democratización, no solo en cuanto los mecanismos posibles, sino también al contenido que se plantea a través de ellos. Tanto la comunidad como las diversas organizaciones de la sociedad civil tienen un rol activo en materia de prevención, como también en exigir una gestión democrática de la seguridad a través de la rendición de cuentas acerca de la labor de las instituciones del sector. La percepción de inseguridad no solo está dada por las variaciones en las tasas de criminalidad o las experiencias de victimización, sino responde también a una dimensión subjetiva sobre la manera en que la ciudadanía y el Estado hacen frente al problema.



Linchamientos: ¿Violencia descontrolada o control de la violencia?

Leslie Sequeira Villagrán

Politóloga. Coordinadora Programa Seguridad Preventiva y Participación Ciudadana, IEPADES.

Referir los 36 años de conflicto armado interno, como la génesis de los problemas de inseguridad y violencia que azotan a Guatemala en la actualidad, es reducir a un momento de coyuntura política contemporánea, los 500 años de violación, exclusión, marginación y destrucción genocida que han tenido lugar en este país.

Sin embargo, las prácticas del terror durante el conflicto armado interno, tuvieron en definitiva la firme intencionalidad de sembrar la muerte; asegurándose que luego del hambre, el sufrimiento y el dolor histórico, la nublada oscura de la barbarie opacara los ojos y quitara el aliento de la gente; imposibilitando surcar nuevos caminos, construir historias diferentes y sobre todo cambiar las relaciones de poder dominantes hasta nuestros días.

“Muertes lentas y dolorosas, rituales de muerte, quiebra de la psicología, experimentos de las agonías, destrucción del cuerpo, del espíritu y del alma. Medición de resistencias humanas, medición de resistencias de valores humanos, culturales y espirituales. Pruebas de quiebra de la voluntad, prácticas de rompimiento de los lazos de amistad y familiares. El tormento, la humillación, la provocación de la agresividad. La quema de vivos y muertos. La putrefacción de cadáveres sobre la tierra, sin entierro. La prohibición del canto, el rezo y la oración, todo ello concebido desde la doctrina militar, como hechos que enajenaron la realidad humana en las comunidades indígenas en Guatemala”. (Gerencia de Comunicación Social Organismo Judicial. Guatemala 2004)

En este esquema, el empobrecimiento, la exclusión y el insulto a la dignidad de los pueblos indígenas desde períodos coloniales y la perpetuación de dichas prácticas en gobiernos liberales y conservadores; sumadas a las prácticas del terror implantadas durante el conflicto armado interno en Guatemala, dejaron como nuevo resultado: el rompimiento de lazos solidarios, de identidad y de pertenencia geo-socio-cultural (ruptura del tejido social); la supresión de normas, valores y modelos tradicionales de autoridad; el rechazo por lo ajeno o “lo de afuera”, el encierro en la individualidad y la desconfianza “ante el otro” debido a las prácticas de confrontación entre pares.

Sin ánimos de establecer una causalidad directa y dejando la oportunidad a cualquier otro argumento que pueda complementar el análisis, el fenómeno de los linchamientos en Guatemala tiene lugar precisamente, en contextos pobres, rurales, indígenas y fundamentalmente en territorios terriblemente vulnerados y violentados en sus derechos y dignidad, en la coyuntura pasada del conflicto armado interno.

Muchos expertos en el tema, identifican precisamente el año de la Firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala 1996, como el momento en el que se empieza a registrar el impacto de los linchamientos, entendidos éstos: como un fenómeno social, caracterizado porque un número pequeño o numeroso de personas, se reúnen en torno a un conflicto y ejecutan sin juicio, sin investigación y de forma brutal y sangrienta, a un presunto agresor, perpetrador o delincuente.

La coincidencia entre la fecha de la Firma de los Acuerdos de Paz y las primeras manifestaciones del fenómeno de los linchamientos, es identificado en relación al vacío de poder, institucionalidad,

normatividad, control, ordenamiento y en general a la ausencia de mecanismos que moderaran la vida de las comunidades; vulneradas de los propios recursos que históricamente había ofrecido su cultura y por las pocas respuesta que hasta la fecha brinda el “proceso sostenido de transición a la democracia”.

Hay quienes afirman por otro lado, que el fenómeno de los linchamientos en Guatemala, es incitado de forma sistemática y muy bien planificada, por aquellas estructuras de poder que sembraron el terror en el pasado y que buscan recuperar auge en el presente, deshabilitando el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Así, el aprovechamiento de las figuras del terror implantadas en el pasado dentro de las comunidades, potencializadas por la misma desesperación y desilusión ante las promesas incumplidas y las necesidades no satisfechas por el advenimiento de la era democrática, en especial por los severos obstáculos que sugiere la corrupción, la impunidad y las pocas garantías de acceso a la justicia, son direccionados fácilmente a este tipo de hechos violentos manejados. La ingobernabilidad producto de tales prácticas, constituye un valor preciado para aquellos que buscan mantener sus estructuras de poder vigentes, regresar formalmente al autoritarismo, el militarismo y alimentar el vasto negocio del post-conflicto: el armamentismo y la floreciente empresa de los servicios de seguridad privada.

Lo cierto es, que el fenómeno tiene vigencia, de 78 casos de linchamiento registrados en el año de 1996, 78 en 1997, 66 en 1998 y 108 en 1999 según datos de la MINUGUA¹ 10 años más tarde a finales del año 2008 se contabilizó un aproximado de 160 linchamientos alrededor de la República. Esto supone la necesidad de generar planteamientos integrales y extensos que en principio descompriman los ánimos de aquellos que ven en integrarse a la turba enfurecida, la válvula de escape o la vía para ser escuchados. Que la esperanza resurja mediante procesos participativos donde todas las personas sean parte de los cambios y que el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, de las garantías al acceso a la justicia y el establecimiento de un modelo de seguridad integral, humana y democrática no se deje esperar, ante propuestas que continúan promoviendo estrategias y estructuras que deben quedar de una vez por todas en el pasado.

Notas:

1. *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala*

3.3 Los medios de comunicación y la construcción de inseguridad

Una mirada para entender la relación existente entre medios de comunicación y sociedad es el enfoque de *agenda setting* (McCombs y Shaw; 1972, McCombs, 2006; Cervantes, 2001) que puede ser propicio para entender la vinculación existente entre la ciudadanía, los políticos y otros grupos de interés en el marco de un proceso de consenso, siendo esta la manera usual en que se comunican los temas políticos y el impacto que tienen en la audiencia para la posterior problematización de los asuntos públicos. El proceso opera al estructurar y modificar los conocimientos de la audiencia, al poner los principales temas de conversación y también la manera de pensar sobre esos temas.

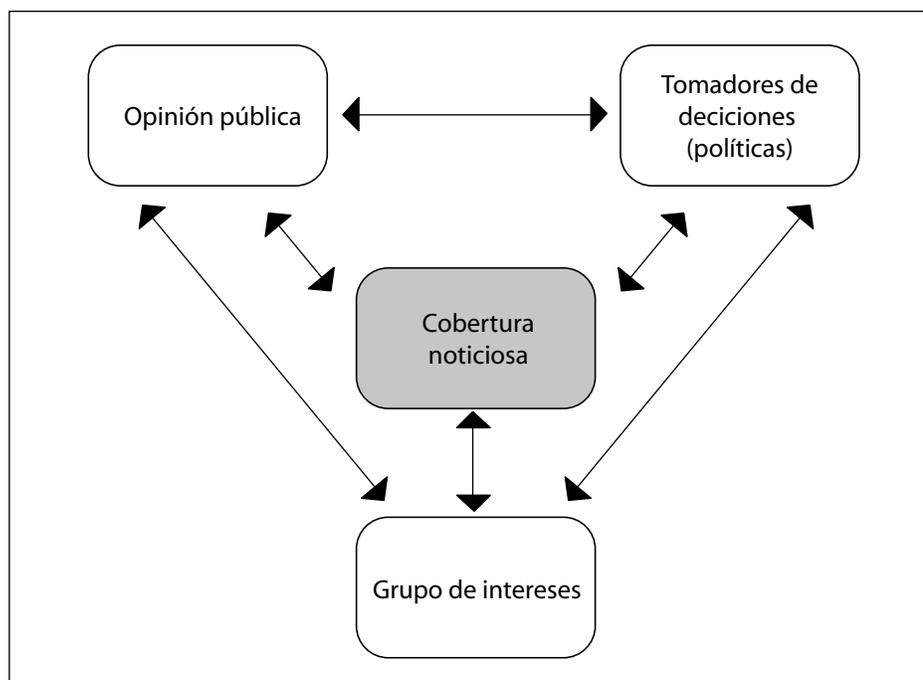
En este sentido, los medios de comunicación tienen un doble rol en el ámbito de la violencia y criminalidad. El primero es la cobertura de los hechos ocurridos, en donde la función es informar a la ciudadanía acerca de las características de los acontecimientos, en ella se refuerzan visceralmente los sentimientos públicos que contribuyen a dar soporte al campo del control del delito (Cavender, 2004). Mientras que el segundo corresponde a la configuración de agenda pública, al confluir la cobertura de estos hechos con el discurso y la visibilidad de la tendencia de mano dura tanto de las autoridades políticas como de la ciudadanía. De este modo se construye una *interacción dinámica* entre los medios de comunicación, los políticos, el público e importantes grupos de interés (Roberts, 2002) en torno al desarrollo de la construcción de las noticias sobre delincuencia y su impacto en las políticas públicas.

Según Roberts (2002) los medios de comunicación tienden a simplificar el problema de la criminalidad, asociando su respuesta a un énfasis en la aplicación de la ley y el orden como la solución adecuada. Mientras que la entrega de información a la audiencia usualmente es representada de manera excesiva -sobre todo si son contrastadas con las cifras oficiales³¹, lo que deriva en fortalecer el sentimiento moral o expresiones conservadoras dominantes y con ello reforzar la noción de endurecimiento contra el delito.

En la configuración de la agenda, los medios tienen la capacidad de influir en el debate político, en los actores políticos y también de manera transversal en la opinión pública. De hecho, los medios tienen la facultad de formular, reaccionar y ajustar la agenda conforme a los intereses existentes, e incluso, por la presión mediática se han generado cambios en diversas instituciones del sector seguridad pública.

31 El autor señala la situación en Estados Unidos durante la década de 1990, en donde la exposición a noticias relativas a violencia y criminalidad se incrementó a pesar de que las tasas y la victimización se redujo levemente o se mantuvo estable.

Ilustración 2. Modelo de interacción dinámica



Fuente: Roberts (2002), tomado de Kennamer (1992)

Las transformaciones de los medios de comunicación durante la última década han propiciado la politización del tema de violencia y criminalidad, con lo cual también favorecen ciertos estilos de políticas que *“dan forma y refuerzan la preocupación pública sobre el crimen, al punto de proveer un terreno fértil para la explotación de políticos populistas”* (Roberts, et al, 2002:88), donde las acciones a realizar son en nombre del público o de la ciudadanía, reflejando tanto el modo de hacer noticias como las políticas públicas.

Los asuntos que se plantean son de interés público, en torno a los cuales es necesario generar discusión. De acuerdo con Bonilla y Tamayo (2007) en el ámbito de la construcción mediática de la violencia los temas que priman corresponden a: criminales y policía, ley y el orden, corrupción e impunidad, los delincuentes como pobres y excluidos de la ciudadanía, también es importante considerar a las políticas de seguridad como una representación de la eficiencia (Rey, 2007). La cobertura de la información debe provocar sensaciones a través de las historias que se relatan en ellas, principalmente para dar cuenta sobre los individuos y problemas que amenazan el estilo de vida socialmente aceptado.

Según Briceño-León (2007), la cobertura noticiosa de hechos delictuales se constituye en las *páginas sociales del crimen*. Los infractores de ley -sujetos que están en situación de exclusión- adquieren protagonismo que tiene un carácter ambivalente, porque para la sociedad y especialmente las víctimas posee una connotación absolutamente negativa, mientras que para los pares opera como un mecanismo de reconocimiento, que de alguna manera construye y refuerza la identidad frente al grupo significativo.

Otro ámbito corresponde a la exposición de la violencia en los medios, y principalmente la forma en que se cubren los delitos en contraste con la situación delictiva real. La homogenización de la inseguridad está catalizada por la forma en que los medios de comunicación entregan los contenidos, y como son consumidos por la ciudadanía, por lo que el temor está asociado a las representaciones sociales existentes sobre el problema.

Responsabilizar a los medios de comunicación como quienes construyeron la inseguridad es algo desmedido, porque *“...la violencia en las ciudades de América Latina tiene su origen en una multiplicidad de causas y no son el invento, ni la creación de los medios de comunicación”* (Briceño-León, 2007:218) A su vez tampoco es posible eximirlos y criticarlos por la forma en que se da cobertura noticiosa a los hechos o al uso de la violencia y criminalidad para la creación de contenidos, porque han favorecido la cultura del miedo, la inseguridad y con ello también el populismo punitivo (Lara y López Portillo, 2006).

Por ejemplo, en el caso de Argentina se señala que la violencia se ha constituido como un valor-noticia fundamental para los noticieros y programas de ficción (Bonilla y Tamayo, 2007), lo que deriva en la construcción mediática de la violencia real como parte de la programación, copando mayores espacios en la televisión.

Mientras que en el plano de la prensa escrita, un estudio elaborado Martini (2007) sobre la forma en que se cubren las noticias policiales en dos de los principales periódicos de Argentina, El Clarín y La Nación, da cuenta de algunas convergencias en relación al discurso y contenidos presentados. De este modo, existen afirmaciones sobre las alteraciones que sufren la vida cotidiana producto del delito y la inseguridad. A través estos medios se realizan llamados a las autoridades responsables en la línea de *“que el orden debe ser reinstaurado y que la sociedad no soporta más rupturas”* (Martini, 2007:52). Según la autora, todo esto se refleja en los aspectos gráficos de los periódicos -portadas, fotografías, titulares, diagramación- como en la forma en que se abordan los contenidos, haciendo uso de un relato con carácter sensacionalista que busca conectarse con el lector mediante la inseguridad y la corrupción.

En el caso de Chile la prensa escrita ha sido una de las principales impulsoras de la visibilidad de la problemática de la seguridad ciudadana a través de los contenidos que presenta en sus periódicos. Altamirano (2007) analiza a los principales medios escritos del país: El Mercurio, La Tercera y La Nación, frente a la temática de la inseguridad urbana³² y la manera en que influyen en el debate público.

El Mercurio es el principal diario de una de las empresas periodísticas más importantes e influyentes del país, el Grupo Edwards, el cual se asocia a la elite económica, política y cultural. Según el estudio, el abordaje que realiza este periódico sobre seguridad ciudadana tiene como objetivo final definir la agenda. Es por ello que la cobertura tiende a ser más extensiva y sistemática, recurriendo también a un tono alarmista y con un marcado carácter técnico para poner en conocimiento a sus lectores la importancia del problema de la delincuencia y también la formulación e implementación de políticas públicas sobre la que regularmente existen críticas.

32 El estudio se realiza en pleno periodo electoral durante el año 2005, específicamente en el mes de octubre de ese año.

En este medio existe una preferencia por las políticas de control, por lo que *“la discusión en torno al fenómeno se da en términos de rigor en la aplicación de la ley. El ángulo identificado no se detiene en causas y prevención, sino en la gravedad de la situación y como responder a la amenaza desplegada: detenciones y juicios”* (2007:121). Los principales actores involucrados en la cobertura noticiosa son policías, fiscales y sobre todo los inculpados, enfrentando a los acusadores y acusados.

Por su parte, La Tercera también forma parte de un conglomerado empresarial denominado Grupo COPESA S.A. Ha buscado disputar el liderazgo en la elite del país con un enfoque vinculado con la derecha liberal, aunque más pluralista en comparación a El Mercurio.

Para La Tercera, la cobertura sobre hechos relativos a la seguridad ciudadana tiene un cariz más bien descriptivo, prestando atención en aquellos casos que han conmocionado a la opinión pública al resaltar aspectos excepcionales de las noticias en un tono atemorizante. A su vez, hace hincapié también en las políticas de control desde la mirada del acusador utilizando como fuente a las instituciones policiales y judiciales, de este modo, al igual que en el caso mencionado anteriormente el foco de la noticia está en los fiscales, los detectives o los carabineros. Según el autor, el carácter episódico sumado a una tendencia al sensacionalismo ha impactado en el objetivo de posicionarse como el diario de la elite.

La Nación es un periódico que pertenece a una sociedad anónima que es controlada por el Estado. Su principal objetivo es defender los intereses del gobierno, por lo que adquiere una función estratégica a pesar de concentrar menos lectores y avisaje que los otros medios reseñados.

El abordaje del periódico sobre seguridad ciudadana es menos sistemático, por lo tanto, la mirada política sobre la información tiene un carácter primordial que se plasma en la tensión existente entre oposición y gobierno, resaltando siempre las acciones de este último. Las fuentes de información son también funcionarios del sistema de justicia y efectivos policiales, a los cuales se agrega también los responsables del sector seguridad o afines en el Poder Ejecutivo.

Tanto El Mercurio como La Tercera tienden a mostrar que el delito está presente de manera cotidiana y continua, ya no son solo hechos que ocurren de forma aislada. En ambos casos, la cobertura apunta a resaltar las medidas de endurecimiento a través de los contenidos que se difunden hacia la opinión pública, Altamirano sostiene que *“se favorece la representación de una ciudadanía pasiva, que debe esperar encerrada y atemorizada en sus casas la aplicación de mano dura por parte de la policía, de los jueces y las autoridades políticas”* (2007:140).

La televisión chilena también se ha sumado a la tendencia de generar contenidos de entretenimiento haciendo uso de la violencia y delincuencia. Ya no solo se cubren a través de los noticieros, sino que a partir del año 2008 los principales canales de televisión han incorporado a sus parrillas programáticas programas denominados *docu-realities* que tienen como objetivo dar cuenta de la situación desde los propios actores y su contexto.

Dos canales de televisión distintos producen programas acerca del trabajo de las policías, en el caso de Chilevisión³³ emite *Policías en Acción* en donde se registra la labor de la Policía de Investigaciones (PDI), principalmente el proceso de investigación de delitos y allanamientos por drogas. Por su parte, *Mega*³⁴ hace lo mismo con Carabineros de Chile en el programa *133: atrapados por la realidad*, que también muestra el accionar de la policía, aunque por sus funciones de orden y seguridad pública la gama de hechos es más amplia tales como: accidentes de tránsito, labores comunitarias, detenciones, allanamientos, entre otras.

A pesar de la estigmatización y castigo social que sufren los propios delincuentes, también se han emitido programas sobre la situación penitenciaria. Canal 13³⁵ y Chilevisión muestran principalmente la cotidianeidad de la cárcel -sus conflictos, las dificultades, la paupérrima infraestructura de algunos recintos, la relación con el personal penitenciario, entre otros aspectos-. También se muestran las historias de vida de los propios internos y el afán de superación de algunos de ellos, relatando la experiencia desde su propia óptica.

El abordaje de los medios de comunicación sobre la temática de la violencia y criminalidad está dado por estos tres elementos. El primero es de orden informativo que tiene como fin dar cuenta de la criminalidad e inseguridad como una problemática cotidiana al cubrir los hechos más relevantes, buscando empatía con la opinión pública para instalarlo como un tema de interés.

Un segundo punto es la dimensión de la agenda setting, donde la interacción dinámica que se origina entre los actores mediante la cobertura noticiosa pone los intereses de cada uno en juego, por lo que se podría afirmar que el modo de pensar imperante es de orden punitivo. En este sentido han sido los propios medios de comunicación quienes han difundido las iniciativas de mano dura o tolerancia cero (Rodríguez, 2005), lo cual ha estado de la mano con los avances del sistema de justicia y las políticas de seguridad. Esto se refleja tanto en el discurso político como en la cobertura de los medios de comunicación, pero por sobre todo en las expresiones de la propia ciudadanía.

Finalmente, el uso de la violencia y criminalidad como insumos para el desarrollo de contenidos de entretenimiento ha sido una tendencia que se instaló en la industria televisiva, ya sea por razones de rating o con el fin de explotar recursos emotivos. En donde la exposición a operativos policiales, a indagar en la situación de los internos en recintos penitenciarios o dar cuenta del trabajo del sistema de justicia fusionando la ficción y realidad refuerza las actitudes de endurecimiento de la audiencia a partir de la construcción de una opinión a base de los contenidos generados por los medios de comunicación.

33 El principal controlador de este canal es el empresario y político Sebastián Piñera, candidato presidencial por la centro-derecha para las elecciones de diciembre de 2009, quien compitió también en 2006.

34 La línea editorial del canal es de corte conservador, principalmente en lo que respecta a la entrega de información.

35 Red de televisión autónoma perteneciente a la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Populismo penal, política y medios en la Argentina

Martín Appiolaza

Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)

Corriendo detrás de los votos o detrás del rating, las proclamas para aumentar penas a algunos delitos, bajar la edad de imputabilidad en niños e incluso imponer la pena de muerte, han proliferado durante los últimos meses en la Argentina. Candidatos conservadores y no tan derechistas, estrellas de la televisión, aspirantes a la farándula y vedettes, han recitado sus soluciones para la “inseguridad”, buscando sintonizar con la opinión pública.

La caja de resonancia de estas expresiones de populismo penal ha sido un sector extendido de los medios de comunicación privados –los amarillos y también la prensa de referencia, que ha ido adoptando formas sensacionalistas-. Se han constituido en un actor preponderante en la discusión sobre las políticas de seguridad. Sucede en tiempos donde se discute cambiar la ley que regula los medios, una norma sancionada por la última dictadura cívico-militar, que llevó a una concentración de la información pública en pocas empresas que además tienen otros intereses económicos.

¿En que escenario se han desplegado estas propuestas de cambiar leyes penales para resolver los conflictos y también el temor? En un proceso electoral cruzado por los conflictos del gobierno con sectores económicos, productivos y mediáticos, que son la base de rearticulación de la oposición.

Se sabe qué seguridad objetiva y subjetiva caminan juntas pero no unidas. El tema de la “inseguridad”, está entre las principales preocupaciones de los argentinos pese a que las estadísticas criminales se han mantenido estables. Pero hay también un crecimiento de algunas modalidades de alto impacto en la opinión pública y la presencia de mayor violencia en los delitos contra las personas. Durante años, la respuesta gubernamental ha estado limitada a sostener que la inseguridad es construida por los medios de comunicación y que el crimen no crece, al tiempo que cargó culpas sobre el Poder Judicial. Una forma de alimentar también la asociación entre los delitos y las penas.

Las crónicas periodísticas cuentan como dos ministros de la Corte Suprema de Justicia conocidos por no ser afectos a recostar todo el peso en los fueros penales, buscaron distinguir entre violencia, temor y facultades judiciales. Carmen Argibay sostuvo que el exceso de sensacionalismo mediático termina estigmatizando a niños, niñas y jóvenes, al tiempo que reclamó políticas sociales efectivas para ellos, los más afectados por la violencia y el delito. Eugenio Zaffaroni, también ministro y además uno de los más reconocidos penalistas de la Argentina, aclaró a través de la prensa que “una cosa es la realidad de la frecuencia delictiva y la violencia en nuestra sociedad. Otra de las cuestiones es la construcción social viciosa de la realidad, que es la gobernabilidad y eso es política”.

La ley y la calle

Otro triunfo del populismo penal. Bajar la edad de imputabilidad de los niños de 16 a 14 años, ha sido insistentemente una de las consignas punitivas como receta para reducir la inseguridad (que ya no mencionamos como sinónimo de violencia). En 2004, Juan Carlos Blumberg, padre de un joven asesinado luego de ser víctima de un secuestro, convocó a marchas en la Ciudad de Buenos Aires reclamando formas de control más férreas y que permitan encarcelar a niños desde

los 14 años. Las marchas tuvieron inicialmente un gran impacto en las clases medias, sensibilizadas y con el aprendizaje táctico de las manifestaciones que forzaron la renuncia del presidente De la Rúa en el año 2001, sumado a la gran cobertura mediática. Blumberg se convirtió en un referente social de la antipolítica. Su popularidad se fue desinflando hasta naufragar en una candidatura fallida por la derecha en la provincia de Buenos Aires.

Es que seguridad se volvió un tema de las campañas. La derecha propone mano dura, el centro izquierdo duda. Un ejemplo es Francisco de Narvárez, el empresario diputado que representa la derecha del peronismo de la provincia de Buenos Aires (enfrentada a las posiciones del gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner), que ha propuesto reiteradamente la baja en la edad de imputabilidad de menores. Para posicionarse públicamente como un candidato preocupado por el tema, colocó en la web un “mapa de la inseguridad” abierto, donde cualquiera puede informar delitos y agregar algunos detalles de color. ¿Una forma de cuestionar las estadísticas oficiales? De Narvárez es socio político del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, otro empresario y ex dirigente del club Boca Junior, que ha hecho de la propuesta de seguridad uno de los ejes de su campaña y gestión, a través de preceptos de recuperar el orden social.

Las propuestas deslizadas tienen similares características a lo que se puede escuchar en otros países: el desplazamiento de una villa, reacciones ante asesinatos de vecinos o de policías que causan conmoción pública, la necesidad de militarizar las ciudades y de construir muros separadores. Manifestaciones que por sus características de espontaneidad y heterogeneidad de los actores, se estructuran como nuevos movimientos sociales. Estos hechos siempre son noticia, pero el tema se instaló con fortaleza cuando varios personajes de la farándula se sumaron al discurso de mano dura.

El florista y la diva

Susana Giménez, la ex vedette y animadora de televisión lanzó consignas medievales desde su programa cuando mataron a su florista en un aparente robo. Habló de políticas de “mano dura”, propuso la reimplantación del servicio militar obligatorio para los jóvenes, nuevas leyes penales que contemplen que “el que mata debe morir”. No pasó desapercibida. Fue rechazada por organizaciones de derechos humanos como Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y un abanico de intelectuales. Fue respaldada por otros personajes de la farándula como Marcelo Tinelli y Moria Casán, con una amplia cobertura mediática en la que, como observó el periodista Eduardo Aliverti, se omitió completamente la opinión de expertos. Pura pasión, pura sensación y apelaciones permanentes a lo que el “pueblo” quiere.

Las suspicacias sobre el exabrupto de la conductora más popular de la televisión, apuntaron a un nuevo capítulo del enfrentamiento entre el gobierno y el grupo Clarín, principal grupo mediático del país. De hecho, hubo una convocatoria insistente a una marcha por la seguridad de parte de algunos medios de comunicación. La participación fue magra en relación a otras concentraciones por el mismo tema, con un carácter opositor-electoral expresado en los discursos de los principales oradores: un rabino y un sacerdote.

No es una novedad en la Argentina este omelet de noticias policiales, propuestas efectistas para la seguridad, medios de comunicación y política. Una investigación de Stella Martini sobre medios y seguridad en la Argentina, descubre que desde el inicio de la democracia hay un incremento

permanente de las noticias policiales en la tapa de los dos principales diarios: Clarín y La Nación. Aunque el dato es más llamativo respecto a los procesos electorales y la instalación de agenda. Durante los meses decisivos de la campaña presidencial de 1999 se multiplicó esa tendencia, “el diseño de tapas es elocuente: su relación directa con los procesos políticos a partir de 1999 confirma la tendencia que indica la instalación del tema en la agenda de modo definitivo y su carácter de variable en el accionar político”, sostiene la autora. Desde entonces la tendencia no se modificó.

Por su parte, el ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Argentina, Eugenio Zaffaroni también reclamó un sistema de responsabilidad penal juvenil, que impute a niños y niñas a partir de los 14 años, bajo el argumento de que el sistema tutelar que se mantiene en la Argentina vulnera el derecho al debido proceso, garantizados por la Constitución y por la Convención de los Derechos del Niño. Fue el atajo de centro izquierda en un entorno de disputa electoral para satisfacer una consolidada demanda social de control y castigo sobre niños, niñas y jóvenes en situación de violencia delictiva. El ex presidente Néstor Kirchner en campaña lo pidió desde las tribunas, y el Congreso asintió. Ejemplo de cómo el populismo penal se impuso sobre la racionalidad criminológica en un juego de fuerzas entre política y sensacionalismo mediático.

**Consideraciones finales y
propuestas políticas**



Consideraciones finales y propuestas de política

El incremento de la inseguridad afecta a la ciudadanía de forma íntima. La sensación de desprotección y posible victimización transforma a ciudadanos sin distinción de clase, género y edad en buscadores de seguridad, en muchos casos a cualquier costo. En prácticamente todos los países de la región encontramos varias paradojas respecto a este tema. En primer lugar, la ciudadanía reconoce las profundas raíces sociales de la delincuencia y la necesidad de enfrentarlas con políticas sociales sólidas sin embargo en el momento de esperar respuestas públicas, se esperan medidas de control. Una segunda paradoja es que se reconoce la importancia de la participación de la comunidad en mecanismos de prevención a nivel local para enfrentar efectivamente la delincuencia, pero el déficit de capacidades existente en los gobiernos locales como los niveles de involucramiento ciudadano en estos esquemas han disminuido sustancialmente. En tercer lugar, los niveles de desconfianza en las instituciones policiales y la justicia son muy altos en la región, pero la ciudadanía se mantiene reclamando por mayor presencia policial y castigos más fuertes. Así se presenta un claro divorcio entre lo racional y aquellas actitudes y acciones desarrolladas desde la impulsividad.

Reconocer el dominio de las actitudes basadas en la sensibilidad y las emociones es un paso fundamental para entender el camino desarrollado en el diseño e implementación de políticas de seguridad pública en América Latina. Pero no es el único, ya que sin ubicarlo en el centro de la agenda política electoral se estaría perdiendo un eje medular de análisis. Así, no sólo las iniciativas de seguridad esperadas por la ciudadanía se basan en emociones sino que adicionalmente la arquitectura institucional estatal en el tema es precaria. La carencia de procesos de profesionalización en la temática no ha permitido consolidar áreas de experticia en el Estado que permitan sustentar iniciativas de política, que tal vez no apoyadas inicialmente por la población, son importantes para enfrentar los factores vinculados con el incremento de la violencia y la delincuencia en un determinado momento histórico.

Esta situación no es exclusiva de América Latina sino que se observa en los diversos países que han atravesado por fuertes incrementos de la criminalidad. Más aún luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York las respuestas públicas y ciudadanas frente a los hechos estuvieron teñidas principalmente de emocionalidad y actos efectistas más que efectivos.

La utilización política de estos temas ha generado el llamado “pánico moral” en muchas sociedades que construyen nuevos enemigos internos así como establecen políticas centradas en la segregación y estigmatización de grupos específicos de la población. De igual manera se desarrolla el “populismo penal”, es decir, la utilización del castigo y el endurecimiento discursivo de la política pública para enfrentar la inseguridad.

El presente reporte describe algunos factores que marcan el estilo de hacer políticas públicas de seguridad en la región. Sin duda la consolidación democrática ha dejado aún múltiples espacios que requieren ser abordados para mejorar la calidad de las políticas que se desarrollan en este tema. En general se podría afirmar que en el contexto regional, la política de seguridad se apoya principalmente en las tareas de control y prevención que pueda realizar la policía -a pesar de sus limitaciones operativas e institucionales. Para lo cual se ha incrementado sustancialmente el presupuesto, las dotaciones y las atribuciones legales de las instituciones policiales con el

objetivo de mejorar la calidad de la vigilancia, la presencia policial y el combate al delito. Paralelamente, se han incrementado sustancialmente las penas y castigos en diversos tipos de delitos lo que ha traído de la mano una explosión de la población penitenciaria, que ha derivado en una crisis en este ámbito.

Desde la perspectiva de la *disuasión general* surge la pregunta acerca del impacto de la punitividad como mecanismo fundamental para el control del delito, que sigue rondando en la discusión de expertos, operadores y tomadores de decisión vinculados al sector seguridad pública y al sistema de justicia penal. En este sentido, de acuerdo con diversos expertos reseñados en este trabajo, no existe evidencia suficiente para sostener que el incremento del castigo tiene incidencia en la reducción de la criminalidad. La discusión sobre este punto genera las principales críticas al énfasis punitivo, lo que abre espacios para analizar y reflexionar -a base de evidencia- cuales son las alternativas posibles de aplicar en un contexto democrático, que a su vez permita velar por los bienes jurídicos protegidos como también otorgue garantías a quienes han infringido la ley.

De igual manera, el aumento indiscriminado de presencia policial no es la panacea. De hecho, en un continente donde se reconocen las serias deficiencias institucionales centradas en limitadas capacidades de entrenamiento, altos niveles de corrupción y uso de la fuerza por parte de los funcionarios policiales, cuesta sustentar la tendencia de incremento presupuestario para las policías. En este sentido, es necesario enfatizar en la necesidad de fortalecer instituciones profesionales, democráticas y responsables analizando si esto implica necesariamente incrementar la dotación.

Sin duda, las decisiones de política pública no pueden estar basadas completamente en la intuición del responsable del sector, ni en el exclusivo accionar judicial y policial. Es por ello que emerge la necesidad de desarrollar mecanismos orientados a la producción de información y conocimiento sobre la violencia y criminalidad, siendo en este ámbito la evaluación de las políticas y programas un tema clave por dos aspectos: el impacto de las medidas y la transparencia en la gestión de las políticas de seguridad.

Pero ¿los cambios institucionales son suficientes para modificar la respuesta ciudadana? Al parecer la experiencia internacional muestra que el proceso de cambio frente a las oleadas de inseguridad y temor que expresa la población es de largo plazo. Pero debe ir acompañado de una cobertura de prensa de mejor calidad que no ponga énfasis solo en la espectacularización de los hechos, sino que también informe adecuadamente a la ciudadanía sobre el funcionamiento del sistema de justicia y las políticas. Así sería posible apoyar procesos educativos que limiten el uso de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos. Estos son enormes desafíos en un continente marcado por la presencia de medios de comunicación cuyo principal sello es la cobertura de hechos policiales, así como por el incremento sustancial del uso de la violencia para mitigar cualquier tipo de problema social.

En la actualidad la respuesta ciudadana se mueve en tres caminos no excluyentes. En primer lugar el reclamo por mayor castigo y mano dura gubernamental para enfrentar la delincuencia, incluso dejando de lado algunos derechos fundamentales. Así la utilización de cámaras de

televigilancia en espacios privados, las mayores capacidades de detención policial, y el excesivo uso de la prisión preventiva son sólo algunos ejemplos. En segundo lugar, la contratación de seguridad privada personal y comunitaria se convierte en una solución aparente para muchos latinoamericanos. En los diversos estratos socioeconómicos se encuentran esquemas privados de seguridad muchas veces poco regulados, informales e incluso ilegales. El tercer, y más complejo, camino adoptado en algunos países por la ciudadanía es la justicia en mano propia. Linchamientos, juicios populares y venganzas son sólo algunos hechos que tiñen las noticias de seguridad en diversos países de la región donde la desconfianza en las instituciones es casi total.

El énfasis en las actitudes punitivas de los políticos y la ciudadanía requiere de contrapesos. En este espacio, las organizaciones de la sociedad civil, los académicos y centros de investigación tienen un rol importante que desempeñar, en cuanto a aportar contrapuntos en el debate público que cuestionen la efectividad de la punitividad *per se* como la vía más adecuada para enfrentar al delito. Para ello se requiere de miradas alternativas tanto en el sector seguridad pública como en el ámbito de la justicia penal que permitan formular propuestas de políticas viables en una lógica de largo plazo, o al menos, realistas en su ejecución.

¿Es casualidad que gobiernos de distintas visiones políticas tiendan a converger en las soluciones presentadas al problema de la inseguridad? En este sentido, la globalización ha sido un factor que ha tendido a homogeneizar los abordajes, modelos y técnicas aplicadas frente al problema del delito, por lo que la tendencia punitiva también ha llegado a diversos países de la región. La tensión está dada por la carencia de una reflexión política sobre la temática y como ella afecta las comunidades, en donde lo urgente -combatir el delito- está por sobre lo importante -abordar la violencia-.

Hemos puesto énfasis en la arquitectura institucional así como en las políticas públicas de seguridad necesarias para enfrentar las problemáticas que vivimos cotidianamente. Ciertamente, se requiere de mayores análisis y propuestas que puedan hacer frente al elemento cultural de respuesta ciudadana frente a la inseguridad. Al abordar la temática del populismo de la inseguridad se está considerando tanto el sector seguridad pública como el sistema de justicia penal, porque logran constituir un campo en el cual se articula la cultura política, aspectos institucionales y de gestión en torno a la problemática de la violencia y criminalidad. De este modo, algunas de las propuestas que podrían ser consideradas son:

Institucionalidad

- Promover una cultura política democrática frente a la violencia y la criminalidad, el autoritarismo ha sido la tónica en las políticas de seguridad en la región.
- Generar mayor especialización de profesionales en el ámbito de la seguridad pública desde una perspectiva multidisciplinar, principalmente en labores de asesoría.
- Incrementar la profesionalización de las instituciones policiales, particularmente la formación de derechos humanos y aspectos vinculados con el buen trato.
- Propiciar la aplicación de medidas alternativas en el sistema de justicia penal para infractores de baja complejidad.

- Reformar las políticas para adolescentes infractores de ley, en quienes la vulneración de derechos y la infracción penal es un área difusa.
- Establecer espacios de debate especializado sobre las diversas iniciativas de política propuestas por el Ejecutivo o promovidas por el Legislativo en cada contexto.

Gestión

- Definir objetivos realistas en las políticas públicas orientadas a la violencia y criminalidad.
- Definir partidas presupuestarias específicas para el sector seguridad pública, sobre las cuales sea factible hacer monitoreo de los recursos implicados en la oferta pública.
- Separar el financiamiento de las políticas de control y de prevención, para que esta última no vea mermada los fondos para desarrollar iniciativas.
- Generar conocimiento e información específica frente al fenómeno que permita tomar mejores decisiones a los actores políticos.
- Generar programas de atención a víctimas de delitos graves.

Sociedad civil

- Estimular la participación de la sociedad civil en instancias que promuevan una mirada democrática e integral de la problemática de la seguridad.
- Fomentar y difundir el conocimiento producido por diversos centros académicos en el ámbito de la prevención, control o al sistema de justicia que puedan aportar una mirada alternativa o al menos complementaria al énfasis en el control y la punitividad.
- Reforzar el accountability del Estado a través del trabajo las organizaciones civiles del sector.



RSS

Bibliografía



Bibliografía

Libros y artículos

Aguilera, Gabriel (2008). Enfrentar la violencia criminal con “mano dura”: políticas de contención en Centro America, en: Pensamiento Iberoamericano, *Inseguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia*, N° 2, 2ª época. URL: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/58/0/enfrentar-la-violencia-criminal-con-mano-dura-politicas-de-contencion-en-centro-america.html>

Altamirano, Xavier (2007). *Discursos y encuadres de la prensa escrita chilena sobre la inseguridad urbana*, en: Rey, Germán (2007). Los relatos periodísticos del crimen, Documento N°2 FES-C3, Friederich Ebert Stiftung, Centro de Competencia en Comunicación en América Latina, Bogotá, Colombia.

Amaya, Edgardo (2005). Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002 en: Dammert, Lucía y Bailey, John (coords.). *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos, Siglo XXI*, México D.F, México.

——— (s/f). Ley Antimaras: el antiderechos. URL: <http://www.ibccrim.org.br/site/olapoc/centroDados.php?acao=selCentros&id=21>

Arias, Patricia (2001). Democracia y seguridad ciudadana: una mirada humanista, Serie Cuadernos del Segundo Centenario, N°12, Santiago, Chile.

Arroyo, Mario (2003): Evaluando la “Estrategia Giuliani”: la policía de cero tolerancia en el Distrito Federal, Working paper series USMEX 2003-04, Proyecto on reforming the administration of justice in Mexico, Center for U.S Mexican Studies.

Arteaga, Nelson (2002). Administrar la violencia: racionalidad, populismo y desincorporación de la punición en México, *Espiral*, Vol. VIII, N°24, Agosto, pp. 37-62.

Austin, James; Clark, John; Hardyman, Patricia y Henry, Alan (1999). Three strikes and you’re out: the implementation and impact of strikes laws, sponsored by National Institute of Justice, US Department of Justice, US. URL: <http://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=181297>

Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli de (2009). Justicia Penal y Seguridad Pública en Brasil: causas y consecuencias de la demanda punitiva, en: *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, año III, N°4, Febrero/Marzo 2009. URL: http://www.forumseguranca.org.br/institucional/wp-content/uploads/2009/04/artigo_rodrigo_espanhol.pdf

Baratta, Alessandro (2004). *Criminología y Sistema Penal*, 1ª Edición, Editorial B de F, Buenos Aires, Argentina.

Bauman, Zygmunt (2006). *En Busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

Beloff, Mary (1998). *Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en America Latina*, en García Mendez, Emilio y Beloff, Mary (compiladores): *Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990-1998)*, Temis/Depalma, Bogotá. URL: http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n5N1-2000/051Juridica08.pdf

Birbeck, Christopher y Pérez-Santiago, Neelie (2006). The character of penal control in Latin America: sentence remissions in a Venezuelan Prison, *Criminology and Criminal Justice*, Vol. 6, Nº2, Octubre, pp. 289-308.

Blumstein, Alfred y Wallman, Joel (eds.) (2000). *The crime drop in America*, Cambridge University Press, New York, USA.

Bonilla, Jorge y Tamayo, Camilo (2007). Las violencias en los medios los medios en las violencias, Fundación Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá, Colombia. URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/cinep/textos/violenciamedios.pdf>

Bottoms, Anthony (1995). *The philosophy and politics of punishment and sentencing*, en: Clarkson, Chris and Morgan, Rod (ed). *The politics of sentencing reform*, Oxford University Press, UK.

Braithwaite, John (2006). *El nuevo Estado regulador y la transformación de la criminología*. En Sozzo, Máximo (coord.). *Reconstruyendo las criminologías críticas*, Ad Hoc, Buenos Aires, Argentina.

Briceño-León, Roberto (2008). La violencia homicida en América Latina, en: *América Latina Hoy*, Nº 50, Ediciones Universidad de Salamanca, pp.103-116. URL: <http://campus.usal.es/~iberome/americalatinahoy/ALH-PDF-TIFF/ALHvol50/ALHvol50Briceno.pdf>

——— (2007). *Sociología de la Violencia en América Latina*, FLACSO Sede Ecuador-Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, Ecuador.

Cabanellas, Guillermo (2006). *Diccionario Jurídico inglés-español*, Heliasta, Buenos Aires, Argentina.

Cálix, Álvaro (2007). *La falacia de más policías, más penas y más cárceles: el problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa*, en: *Nueva Sociedad*, 208, marzo-abril, pp. 40-55.

Carranza, Elías y Maxera, Rita (2005). Los sistemas de justicia penal juvenil en América Latina: análisis comparado. Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. URL: <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-512s.pdf>

——— (coord.) (2001). *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*, Siglo XXI Editores, México D.F, México.

——— (coord.) (1997). *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI Editores, ILANUD, México D.F, México.

Carrión, Fernando y Dammert, Manuel (comp.) (2009). *Economía política de la seguridad ciudadana*, FLACSO Sede Ecuador-Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, Ecuador.

Cavender, Gray (2004). Media and crime policy: a reconsideration of David Garland's *The culture of control*, *Punishment & Society*, Vol. 6, Nº3, pp. 335-348

Cervantes, Cecilia (2001). *La Sociología de las noticias y el enfoque de Agenda-Setting*, en: *Convergencia*, enero-abril, Nº24, pp.49-65

Cheeseman, Kelly; Carmen, Rolando del; Worley, Robert (2006). *Three strikes and you're in: the effect of Ewing v. California and Three Strikes legislation on prison population and resource management*, en: *Justice Policy Journal*, Vol.3, Nº1, Spring, pp.3-35

Chevigny, Paul (2003). *The populism of fear: politics of crime in the Americas*, Punishment & Society, Vol 5(1), p.77-96.

Cruz, José Miguel (2005). *Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites*, en: Dammert, Lucía y Bailey, John (coords.) (2005). *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, Siglo XXI, México D.F, México.

Dammert, Lucía (2007). *Perspectivas y Dilemas de la Seguridad Ciudadana en América Latina*, FLACSO Sede Ecuador-Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, Ecuador.

——— ; Ruz, Felipe; Salazar, Felipe. (2008) *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*, FLACSO, Chile.

——— y Zúñiga, Liza (2008). *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*, FLACSO, Santiago, Chile.

——— y Díaz, Javiera (2006). *¿Politización de la seguridad o securitización de la política?*, Boletín del Programa Seguridad y Ciudadanía, N°2, Mayo, FLACSO-Chile.

——— y Malone, Mary Fran (2006). *Does it take a village? Policing strategies and fear of crime in Latin America*, *Latin America Politics and Society*, winter. URL: http://findarticles.com/p/articles/mi_qa4000/is_200601/ai_n17181814/?tag=content;col1

——— y Bailey, John (coords.) (2005). *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, Siglo XXI, México D.F, México.

Davis, Diane E. (2007). El factor Giuliani: delincuencia, la “cero tolerancia” en el trabajo policíaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México, en: *Estudios Sociológicos*, Vol. XXV, N°3, El Colegio de México, México, pp.639-681.

Dixon, David (1999). *Beyond Zero Tolerance*, Australian Institute of Criminology, Canberra, Australia.

Escobar, Santiago, et. al. (2005). *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*, Friederich Ebert Stiftung, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel y Loayza, Norman (2001). *Crimen y Violencia en América Latina*, Banco Mundial-Alfaomega, D.F, México.

Fernández, Cristina (2009). *Palabras de la Presidenta Cristina Fernández en el acto de presentación del plan “Convivencia Ciudadana”* [videgrabación en línea], [27 de marzo de 2009]. URL: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=5739#

FLACSO (2007). *Reporte del Sector Seguridad en America Latina y el Caribe*, FLACSO-Chile, Santiago, Chile. URL: http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=360

——— (2006). *Informe Nacional El Salvador, Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe 2006*, FLACSO, Santiago, Chile. URL: <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=2127>

Foucault, Michel (2007). *Seguridad, territorio y población: curso en el Collège de France*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

- Frost, Natasha (2008). *The mismeasure of punishment: alternatives measures of punitiveness an their (substancial) consequences*, en: *Punishment and Society*, Vol. 19, N°277, pp. 277-300.
- Garland, David (2001). *La Cultural del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Editorial Gedisa, Barcelona, España.
- (1990). *Frameworks of Inquiry in the Sociology of Punishment*, en: *British Journal of Sociology*, Vol.41, N°1, pp. 1-15.
- Gobierno de México (2007). *Primer informe de Gobierno 2007*, México D.F, México. URL: <http://primer.informe.gob.mx/>
- Godoy, Angelina S. (2006). *Popular (in)justice: violence, community and law in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, California, USA.
- Greene, Judith (1999). *Zero Tolerance: a case study of police policies practices in New York City*, *Crime & Delinquency*, Vol.45, N°2, April, pp.171-187
- Hermet, Guy (2003). *El populismo como concepto*, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 23, N°1, pp.5-18. URL: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v23n1/art01.pdf>
- ILANUD (2005). *A lei de crimes hediondos como instrumento de política criminal*, Sao Paulo, Brasil. URL: <http://www.ilanud.org.br/modelos/download.php?arquivo=/upload/pdf/hediondos.pdf>
- Jordana, Jacint y Levi-Faur, David (2005). *¿Hacia un Estado regulador latinoamericano?: La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores*, *Documentos CIDOB*, N°7, CIDOB, Barcelona, España.
- Kelling, George. and Coles, Catherine. (1998): *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*, Touchtone, New York, USA.
- Kessler, Gabriel (coord.) (2009). *Seguridad y Ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*, Edhasa, Buenos Aires, Argentina.
- King, Roger (2007). *The regulatory State in the Age of Governance*, Palgrave Macmillan, UK.
- Khimm, Suzy (2006). *Zero Tolerance comes to Brazil*, *The Christian Science Monitor*, may, ed. 04. URL: <http://www.csmonitor.com/2006/0504/p04s01-woam.html#>
- Kliksberg, Bernardo (2007). *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina: algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*, *Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP)*, Programa Eurosocial.
- Kovandzic, Tomislav; Sloan, John; Vieraitis, Lynne (2004). *"Striking out" as crime reduction policy: the impact of "three strikes" laws on crime rates in U.S cities*, en: *Justice Quaterly*, Vol.21, N°2, june, pp.207-239.
- LAPOP (2006). *Barómetro de las Américas 2006*, Vanderbilt University, URL: <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/AmericasBarometer2006>

Lara, Marco y López Portillo, Ernesto (2006). *Violencia y medios 2: reporteros de policía*, Instituto para la Seguridad y la Democracia/ División de Estudios Jurídicos del CIDE, México.

Larrauri, Elena (2009). *La economía política del castigo*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, N°11, junio. URL: <http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-06.pdf>

Levitt, Steven (1998). *Juvenile crime and punishment*, The Journal of Political Economy, Vol. 106, N°6, December, pp.1156-1185.

McCombs, Maxwell y Shaw, Donald (1972). *The agenda-setting function of mass media* en Public Opinion Quarterly, Vol.36, N°2, pp. 176-187.

Martini, Stella (2007). *Argentina prensa gráfica, delito y seguridad*, en: Rey, Germán (2007). Los relatos periodísticos del crimen, Documento N°2 FES-C3, Friederich Ebert Stiftung, Centro de Competencia en Comunicación en América Latina, Bogotá, Colombia.

Melossi, Darío (2006). *Teoría social y cambios en las representaciones del delito*, en: Sozzo, Máximo (coord.). Reconstruyendo las criminologías críticas, Ad Hoc, Buenos Aires, Argentina.

Mendoza, Carlos (2003). *Violencia colectiva en Guatemala: una aproximación teórica al problema de los linchamientos*, en: Mendoza, Carlos y Torres-Rivas, Edelberto (2003). Los linchamientos, ¿barbarie o justicia popular?, FLACSO, Guatemala.

Mohor, Alejandra y Cobarrubias, Víctor (2007). *El nuevo procedimiento penal en Chile: una aproximación empírica desde la seguridad ciudadana*, RIL Editores, CESC, Santiago, Chile.

Moloeznik, Marcos Pablo (2005). *Seguridad ciudadana y reforma policial en México*, en: Dammert, Lucía y Bailey, John (coords.) (2005). Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos, Siglo XXI, México D.F, México.

Muñoz, Alejandra (2009). *Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú*, en: Carrión, Fernando y Dammert, Manuel (comp.) (2009). Economía política de la seguridad ciudadana, FLACSO Sede Ecuador-Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, Ecuador.

Muñoz Conde, Francisco (2001). *Introducción al derecho penal*, Editorial B de F, Buenos Aires, Argentina.

Murillo, Susana (2008). *Colonizar el dolor, la interpretación ideológica del Banco Mundial en América Latina: el caso argentino desde Blumberg a Cromagnon*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina. URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/murillo/00Intro.pdf>

Newburn, Tim y Jones, Trevor (2007). *Symbolizing crime control: reflections on Zero Tolerance*, Theoretical Criminology, Vol.11, N°2, pp.221-243.

Olavarria, Mauricio (2005). *Costos económicos del delito en Chile*, Ministerio del Interior/División de Seguridad Pública, Universidad de Chile-Departamento de Políticas Públicas, Santiago, Chile.

Ollanta Humala (2006). *Plan de Gobierno: La gran transformación*, Lima, Perú.

O'Malley, Pat (2006). *Riesgo, Neoliberalismo y Justicia Penal*, Ad Hoc, Buenos Aires, Argentina.

Organismo Judicial de Guatemala (2008). Boletín Estadístico-Ramo Penal, Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), Guatemala.

Palmieri, Gustavo (2004). Informe sobre el sistema de Justicia Penal en la Provincia de Buenos Aires, http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/Informe_Preliminar.pdf

Partido Aprista Peruano (2006). Plan de Gobierno 2006-2011, Lima, Perú.

Pásara, Luis (2009). Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público, Documento Electrónico, N°3, Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile, junio, Santiago, Chile.

Pavarini, Massimo (2006). Un arte abyecto: ensayo sobre el gobierno de la penalidad, Ad Hoc, Buenos Aires, Argentina.

PNUD (2007). Seguridad y Paz: un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador. PNUD-EL Salvador, San Salvador. URL: http://www.pnud.org/sv/2007/component?option=com_docman/task/doc_download/gid,18/Itemid,56/

Presidencia de la Nación (Argentina) (2009). Programa de apoyo a las provincias para reforzar la seguridad ciudadana, 27 de marzo, Bs. As. URL: http://www.casarsada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=5739

Presidencia de la República (México) (2004). Iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal, México, 29 de marzo, visitado 27 de abril de 2009. URL: <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=113>

Reiner, Robert (2007). Law and Order: An honest citizen's guide to crime and control, Polity Press, Cambridge, UK.

Rey, Germán (2007). Los relatos periodísticos del crimen, Documento N°2 FES-C3, Friederich Ebert Stiftung, Centro de Competencia en Comunicación en América Latina, Bogotá, Colombia.

Riego, Cristián (2006). Nuevas tendencias de las reformas procesales penales en América Latina, Proyecto de Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina, CEJA. URL: http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/informecomparativo_nuevastendenciasrppp_criego.pdf

Roberts, Julian; Stalans, Loretta; Indermaur, David and Hough, Mike. (2002). Penal populism and public opinion: lessons form five countries, Oxford University Press, UK.

Rodríguez, Esteban (2005). Criminalización mediática y políticas de seguridad: la gestión de la (in) seguridad ciudadana, Revista Oficios Terrestres, año VII, N°9-10.

Rosal, Bernardo del (2009). ¿Hacia el derecho penal de la postmodernidad?, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, N°11, junio. URL: <http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-08.pdf>

Saca, Elías Antonio (2004). Discurso lanzamiento del Plan "Super Mano Dura", lunes 30 de agosto de 2004, Gobierno de El Salvador. URL: http://www.casapres.gob.sv/discursos/disp200408/disp040830_2.htm

Santillán, Alfredo (2008). Linchamientos urbanos: “ajusticiamiento popular” en tiempos de la seguridad ciudadana, *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, N°31, mayo, pp. 57-69. URL: <http://www.flacso.org.ec/docs/i31santillan.pdf>

Salazar, Felipe y Fernández, Guillermo (2009). *El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile*, en: Carrión, Fernando y Dammert, Manuel (comp.) (2009). *Economía política de la seguridad ciudadana*, FLACSO Sede Ecuador-Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito, Ecuador.

Secretaria de Seguridad Pública (2003). Reporte Giuliani-SPP, 7 de agosto. URL: http://www.metropoli.org.mx/modules.php?name=Downloads&d_op=getit&lid=18

Secretaria Nacional de Seguridad Pública (2006). Mapa de hechos registrados: Sistema unificado de seguridad pública Ministerio de Justicia de Brasil URL: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJE63568CCITEMIDD1783EF6AF7E4797B9DD5B51B215322DPTBRNN.htm>

Sinhoretto, Jacqueline (2009). Linchamientos: inseguridad y revuelta policial, *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, Año 3, N°4, Febrero/Marzo. URL: http://www.forumseguranca.org.br/institucional/wp-content/uploads/2009/04/artigo_jacqueline_espanhol.pdf

Sozzo, Máximo (2007). *¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y “prisión-depósito” en Argentina*. En URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N°1, mayo, Quito, Ecuador, pp. 88-116. URL: <http://www.revistaurvio.org/presentar.php?idcontenido=32&idtipocontenido=1&PHPSESSID=41120bc3ad16a6c1bc6b689e86bfde03>

——— (coord.) (2006). *Reconstruyendo las criminologías críticas*, Ad Hoc, Buenos Aires, Argentina.

——— (2000). *Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito*. En Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, Buenos Aires, Ad-Hoc, N.10 B, 2000, 17-82.

Stippel, Jörg Alfred (2006). *Las cárceles y la búsqueda de una política criminal para Chile*, Lom Ediciones, Santiago, Chile.

Troppea, Federico (2007). La ley 25.886 y la ruptura con los principios de la penalidad moderna, *Revista Electrónica de Derecho Penal*, [28 de marzo de 2009]. URL: <http://www.derechopenalonline.com/derecho.php?id=13,452,0,0,1,0>

Tsebelis, George (1990). *Penalty has no impact on crime: a game-theoretic analysis*, *Rationality and Society*, Vol. 2, N°3, pp. 255-286

U.S Department of Justice (2007). Bureau of Justice Statistics Bulletin: prisoners in 2006, Office of Justice Programs, December. URL: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/p06.htm>

——— (2007). *Crime in United States 2006: crime in United State by volume and rate per 100.000 habitantes 1987-2006*, September. URL: http://www.fbi.gov/ucr/cius2006/data/table_01.html

Vilas, Carlos (2007). Linchamiento y conflicto político en los Andes, *Folios*, 2ª época, N°25, 1º semestre, pp. 3-26.

——— (2005). Linchamiento: venganza, castigo e injusticia en escenarios de inseguridad, *El Cotidiano*, Vol. 20, N° 131, mayo-junio, pp. 20-26

Wacquant, Loïc (2000). *Las cárceles de la miseria*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, Argentina.

Wilson, J. and Kelling, G. (1982): *Broken Windows: the police neighborhood safety*, en *Atlantic Monthly*, N°3, march, pp.29-37. URL: <http://www.theatlantic.com/doc/198203/broken-windows>

Leyes

Argentina (1984). Código Penal de la Nación Argentina, Ley 11. 179, actualizado, Boletín Oficial. URL: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm#20>

——— (2004). Ley N° 25.893, modificación al Código Penal, 5 de mayo.

——— (2004). Ley N° 25.892, modificación al Código Penal (Título II, arts. 13, 14 y 15), 26 de mayo, Boletín Oficial. URL: http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?num=95268&INFOLEG_OLD_QUERY=true

——— (2004). Ley N° 25.882, modificación al Código Penal (Art. 166), Boletín Oficial, 26 de abril. URL: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=94458>

——— (2004). Ley N° 25.886, modificación al Código Penal (delitos con armas de fuego), Boletín Oficial, 5 de mayo. URL: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=94769>

——— (2004). Ley N° 25.891, Servicios de comunicaciones móviles, Boletín Oficial, 24 de mayo. URL: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=95221>

Barbados (1998). *The Laws of Barbados, Chapter 138: juvenile offenders*, Barbados.

Bolivia (1999). Ley N° 2.026, ley del código del niño, niña y adolescente, 27 de octubre.

Brasil (1990). Ley 8.072/90 Lei de crimes hediondos, 25 de julio. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8072.htm

Chile (2005). Ley N° 20.284, establece un sistema de responsabilidad de los Adolescentes por infracciones a la ley penal. URL: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=244803>

——— (1874). Código Penal, N°18.742, actualizado al 22/04/2009. URL: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1984>

Colombia (2006). Ley 1.098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, 8 de noviembre de 2006.

——— (2000). Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal, Diario Oficial, N°44.097, 24 de julio. URL: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0599_2000.html

Costa Rica (1996). Ley 7.576, Ley de Justicia Penal Juvenil, 8 de marzo de 1996.

El Salvador (2003), Decreto N°158 Ley Anti Maras y N°189, Reforma a la Ley Anti Maras.

Guatemala (2003). Decreto N° 27-2003, Ley de Protección de la niñez y adolescencia, Diario de Centro America.

—— (1973). Código Penal, Decreto 17-73, 5 de julio.

México (1931). Código Penal Federal, actualizado al 27 de julio de 2009, Diario Oficial.

Panamá (1999). Ley N°40, del régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia, 26 de agosto.

—— (2003). Ley N°46, que modifica artículos de la ley N°40 de 1999, sobre el régimen especial de responsabilidad penal para la adolescencia, 6 de junio.

Paraguay (2001). Ley N°1680/01, Código de la niñez y adolescencia, 30 de mayo de 2001.

Perú (1991). Código Penal, Decreto Legislativo N°635, actualizado.

—— (2000). Ley 27.337, Nuevo código de los niños y adolescentes, 21 de julio.

República Dominicana (2003). Ley 136-06, Código para la protección de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Gaceta Oficial, 7 de agosto.

Uruguay (2004). Ley 17.823, Código de la niñez y adolescencia, 14 de septiembre.

Material de prensa

ABC (2008). Los linchamientos proliferan en una Bolivia radicalizada por la política, [30 de mayo de 2009]. URL: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-17-03-2008/abc/Internacional/los-linchamientos-prolifera-en-una-bolivia-radicalizada-por-la-politica_1641726979275.html

Agencia Perú (2006). Alan García y Ollanta Humala se enfrentaron en debate presidencial, 21 de mayo, [15 de mayo de 2009], URL: <http://www.agenciaperu.com/reportes/2006/may/debate.html>

BBC News (1999). Haitian confronts alleged tormentors, World: Americas, Friday, May 7, [12 de mayo de 2009], URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/337526.stm>

Calderón, Felipe (2006). Debate Presidencial: Propuestas de seguridad pública de Felipe Calderón, 22 de marzo, [17 de mayo de 2009] [videgrabación en línea], URL: http://www.youtube.com/watch?v=8U3ius2w4eU&url=http%3A%2F%2Fmx.truevo.com%2FPropuesta-de-Seguridad-P%25C3%25BABlica-de-Felipe%2Fid%2F3956180552&feature=player_embedded

El Clarín (2009). Marchas por la seguridad con críticas al gobierno, 19 de marzo de 2009, [8 de mayo de 2009], URL: <http://www.clarin.com/diario/2009/03/19/policiales/g-01880183.htm>

—— (2004a). El petitorio, 10 de abril, [8 de mayo de 2009], URL: <http://www.clarin.com/diario/2004/04/10/p-01602.htm>

—— (2004b). Masiva marcha frente al Congreso para pedir seguridad, [9 de mayo de 2009], URL: <http://www.clarin.com/diario/2004/04/01/um/m-734923.htm>

El Comercio (2006). García propone pena de muerte para los violadores, miércoles 9 de agosto [30 de marzo de 2009, URL: <http://www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-08-09/ImEcPortada0555470.html>

El Diario de Hoy (2003). Temen liberar mareros, sábado 26 de julio, [27 de mayo de 2009], URL: <http://www.elsalvador.com/noticias/2003/07/26/nacional/nacio12.html>

El Diario de Hoy (2003a). Inicia segunda fase del Plan Mano Dura, martes 21 de octubre, [27 de mayo de 2009], URL: <http://www.elsalvador.com/noticias/2003/10/21/nacional/nacio12.html>

El Mundo (2000). La sentencia del caso Diallo divide a Estados Unidos, domingo 27 de febrero, [27 de mayo de 2009], URL: <http://www.elmundo.es/2000/02/27/sociedad/27N0054.html>

El Deber (2008). Horror en Achacachi, [30 de mayo de 2009], URL: <http://www.eldeber.com.bo/2008/2008-11-18/vernotaahora.php?id=081118001503>

El País.com (2006). El segundo debate presidencial en México termina en empate entre Calderón y López Obrador, 07 de junio, [17 de mayo de 2009], URL: http://www.elpais.com/articulo/internacional/segundo/debate/presidencial/Mexico/termina/empate/Calderon/Lopez/Obrador/elpporint/20060607elpepuint_7/Tes

El Universal (2002). Cancelan concepto de Tolerancia Cero, viernes 1 de noviembre, [20 de mayo de 2009], URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=47508&tabla=ciudad

Milenio (2009). Las prisiones privadas más violentas que las públicas, 9 de julio, [5 de agosto de 2009], URL: <http://impreso.milenio.com/node/8586350>

New York Post (2007). Louima's haunted high life 10 years later, [30 de mayo de 2009], URL: http://www.nypost.com/seven/07302007/news/regionalnews/louimas_haunted_high_life_10_years_later_regionalnews_leonard_green_e_and_stefanie_cohen.htm?&page=0

New York Times (2000). The Diallo verdict: the overview; 4 officers in Diallo shooting are acquitted of all charges, Saturday, February 26, [29 de mayo de 2009], URL: <http://www.nytimes.com/2000/02/26/nyregion/diallo-verdict-overview-4-officers-diallo-shooting-are-acquitted-all-charges.html?pagewanted=2>

——— (2002). The Americas Court a Group That Changed New York, November 11, [29 de mayo de 2009], URL: <http://www.nytimes.com/2002/11/11/nyregion/the-americas-court-a-group-that-changed-new-york.html>

La Nación (2008). Cuestionan una ley impulsada por Blumberg, 13 de junio, [28 de mayo de 2009], URL: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1021106

La Razón (2009). En El Alto se registra otro linchamiento [29 de mayo de 2009], URL: http://www.la-razon.com/versiones/20090303_006655/nota_256_771401.htm

——— (2008). El linchamiento se instituye y nadie castiga a los autores, [30 de mayo de 2009], URL: http://www.la-razon.com/versiones/20081212_006484/nota_244_728487.htm

Material de referencia

Andrés Manuel Lopez Obrador (2009). Sitio web oficial: 50 compromisos. URL: <http://www.amlo.org.mx/50compromisos/36.php>

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). URL: <http://www.cejamericas.org/>

El Diario de Hoy. URL: <http://www.elsalvador.com/>

El Universal (México). URL: <http://www.el-universal.com.mx>

Fundación Blumberg. URL: <http://fundacionblumberg.com/>

Instituto de Defensa Legal (IDL). URL: <http://www.idl.org.pe/>

International Centre for Prison Studies (ICPS), King's College of London. URL: <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps>

Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University. URL: www.lapopsurveys.org.

Ministerio de Hacienda de Chile. Dirección de Presupuestos. URL <http://www.dipres.cl>

Ministerio del Interior de Chile. División de Seguridad Pública. URL: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/>

Ministerio del Interior de Uruguay. Observatorio Nacional sobre violencia y criminalidad. URL: <http://www.minterior.gub.uy/webs/observatorio/index.php>

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. URL: <http://www.mef.gob.pe/>

Observatorio Centroamericano sobre Violencia. URL: <http://www.ocavi.com/>

Organismo Judicial de Guatemala. URL: <http://www.oj.gob.gt/>



¿Duros con el delito? Populismo e Inseguridad en América Latina

El estado de situación de la criminalidad, sumado a la creciente percepción de inseguridad genera consecuencias para la vida social. La búsqueda de alternativas sumado a la inclusión de demandas ha derivado en un proceso de politización de la seguridad ciudadana que ha incorporado una tendencia populista al propiciar medidas que aborden el problema de manera efectista y no necesariamente efectiva. Esta situación ha impactado tanto en la formulación de políticas como en la construcción de la gobernabilidad democrática del sector seguridad pública.

El presente reporte indaga en aquellos aspectos que expresan el énfasis en el control y la punitividad como respuestas de políticas en América Latina. Enfocándose sobre dos ámbitos, el primero apunta a analizar la relación existente entre la política y la opinión pública, como ello confluye al configurar una disposición punitiva y también medidas represivas. El segundo aspecto está asociado al rol de la opinión pública -considerando tanto a la ciudadanía como a medios de comunicación-, que si bien abre un espacio para la participación no necesariamente la expresión ciudadana apunta a fomentar una mirada democrática sino más bien se transforma en un espacio para expresar la inseguridad, frustración e impotencia.

¿Duros con el delito?: Populismo e Inseguridad en América Latina busca plantear una reflexión sobre las implicancias de las políticas públicas orientadas a incrementar el control y punitividad señalando algunos de los casos más significativos desarrollados en la región durante los últimos años.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Dag Hammarskjöld 3269 · Vitacura · Teléfono: +56 2 2900200
www.flacso.cl